Deutscher Bundestag **Drucksache 14/6533**
14. Wahlperiode 02. 07. 2001

Beschlussempfehlung und Bericht

des Sonderausschusses Maßstäbegesetz/Finanzausgleichsgesetz

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
– Drucksache 14/5951, 14/5971 –

Entwurf eines Gesetzes über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen

(Maßstäbegesetz – MaßstG)

A. Problem

Mit der Schaffung des Maßstäbegesetzes erfüllt der Gesetzgeber einen Auftrag, den ihm das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 11. November 1999 (BVerfGE 101, 158 ff.) zum bundesstaatlichen Finanzausgleich erteilt hat. Das Gericht hat festgestellt, dass das geltende Finanzausgleichsgesetz die in Artikel 106 und 107 GG für die gesetzliche Ausgestaltung der Finanzverfassung vorgeschriebenen Maßstäbe nicht mit hinreichender Deutlichkeit bestimmt und deshalb nur noch als Übergangsrecht anwendbar ist. Das Gericht hat dazu ausgeführt, dass dem Gesetzgebungsauftrag der Artikel 106 und 107 nur ein Gesetz genüge, das sich nicht auf die Regelung von Verteilungs- und Ausgleichsfolgen beschränkt, sondern im Rahmen eines Maßstäbegesetzes Zuteilungs- und Ausgleichsmaßstäbe benennt, die den rechtfertigenden Grund für diese Verfassungskonkretisierung erkennen lassen. Diesen Gesetzgebungsauftrag zu erfüllen, ist Ziel des Gesetzes.

Nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts konkretisiert dieses Gesetz die verfassungsrechtlichen Zuteilungs- und Ausgleichsprinzipien durch allgemeine, abstrakte und auf Langfristigkeit angelegte Maßstäbe. Die benannten Maßstäbe schaffen die Grundlage für das nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11. November 1999 bis spätestens 1. Januar 2005 neu zu regelnde Finanzausgleichsgesetz.

B. Lösung

Das Gesetz benennt Maßstäbe für alle vier Schritte des Steuerverteilungs- und Ausgleichssystems:

– Zunächst werden nach Artikel 106 Abs. 3 Satz 4 und Abs. 4 Satz 1 GG Maßstäbe für die vertikale Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländergesamtheit bestimmt.

- Im Rahmen der sich anschließenden horizontalen Umsatzsteuerverteilung werden grundlegende Kriterien für die Vergabe von Ergänzungsanteilen nach Artikel 107 Abs. 1 Satz 4 GG festgelegt.
- Für den Finanzausgleich unter den Ländern nach Artikel 107 Abs. 2 Satz 1 GG werden Maßstäbe gebildet, aus denen die konkreten Ausgleichsansprüche und Ausgleichsverbindlichkeiten im Finanzausgleichsgesetz abgeleitet werden können.
- Schließlich werden im letzten Ausgleichsschritt die Maßstäbe für die Vergabe von allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen und Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen nach Artikel 107 Abs. 2 Satz 3 GG festgelegt.

Im Rahmen der erforderlichen Verfassungskonkretisierung werden abstrakte Grundlagen für die im Finanzausgleich zu regelnden konkreten Ausgleichsfolgen geschaffen. Demzufolge enthält dieses Gesetz keine Festlegung im Detail.

Annahme des Gesetzentwurfs in der Ausschussfassung mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, CDU/CSU und PDS gegen die Stimme der Fraktion der F.D.P.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Dieses Gesetz legt lediglich abstrakte Grundlagen für das anschließend bis zum 1. Januar 2005 neu zu schaffende Finanzausgleichsgesetz fest. Die Anwendung dieses Gesetzes hat daher keine finanziellen Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte. Auch sind keine sonstigen Kosten, insbesondere keine Kosten für die Wirtschaft sowie keine Auswirkungen auf das Preisniveau, zu erwarten.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf auf Drucksachen 14/5951, 14/5971 in der aus der nachfolgenden Zusammenstellung ersichtlichen Fassung anzunehmen.

Berlin, den 2. Juli 2001

Der Sonderausschuss Maßstäbegesetz/Finanzausgleichsgesetz

Volker Kröning
Vorsitzender

Horst Schild
Berichterstatter

Heinz Seiffert
Berichterstatter

Oswald Metzger
Berichterstatter

Gisela Frick
Berichterstatterin

Dr. Barbara Höll
Berichterstatterin

Zusammenstellung

des Entwurfs eines Gesetzes über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Maßstäbegesetz – MaßstG) – Drucksachen 14/5951, 14/5971 –

mit den Beschlüssen des Sonderausschusses Maßstäbegesetz/Finanzausgleichsgesetz

Entwurf	Beschlüsse des Sonderausschusses
Entwurf eines Gesetzes über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Maßstäbegesetz – MaßstG)	**Entwurf eines Gesetzes über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Maßstäbegesetz – MaßstG)**
Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:	Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:
Abschnitt 1	**Abschnitt 1**
Allgemeine Bestimmungen	**Allgemeine Bestimmungen**
§ 1 **Grundsätze der Maßstabsbildung**	**§ 1** **Grundsätze der Maßstabsbildung**
(1) Dieses Gesetz benennt Maßstäbe für die Festsetzung der Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer (vertikale Umsatzsteuerverteilung) nach Artikel 106 Abs. 3 Satz 4 und Abs. 4 Satz 1 des Grundgesetzes, für die Vergabe von Ergänzungsanteilen der Länder an der Umsatzsteuer (horizontale Umsatzsteuerverteilung) nach Artikel 107 Abs. 1 Satz 4, 2. Halbsatz des Grundgesetzes, für die Voraussetzungen und die Höhe der Ausgleichsansprüche und Ausgleichsverbindlichkeiten (Länderfinanzausgleich) nach Artikel 107 Abs. 2 Satz 1 und 2 des Grundgesetzes sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen nach Artikel 107 Abs. 2 Satz 3 des Grundgesetzes.	(1) unverändert
(2) Die Maßstäbe konkretisieren die in Absatz 1 genannten Normen des Grundgesetzes. Die Anwendung der Maßstäbe stellt sicher, dass Bund und Länder die verfassungsrechtlich vorgegebenen Ausgangstatbestände in gleicher Weise interpretieren und ihnen dieselben Indikatoren zugrunde legen. Sie gewährleistet auch haushaltswirtschaftliche Planbarkeit und Voraussehbarkeit der finanzwirtschaftlichen Grundlagen sowie Transparenz der Mittelverteilung im Gesamtstaat.	(2) unverändert
§ 2 **Bindungswirkung der Maßstäbe**	**§ 2** **Bindungswirkung der Maßstäbe**
(1) *Dieses Gesetz ist Grundlage des Finanzausgleichsgesetzes.* Das Finanzausgleichsgesetz dient der Ableitung	(1) Das Finanzausgleichsgesetz dient der Ableitung der konkreten jährlichen Zuteilungs- und Ausgleichsfolgen im

Entwurf

der konkreten jährlichen Zuteilungs- und Ausgleichsfolgen im Regelungsbereich des § 1 Abs. 1. *Die Sätze 1 und 2 gelten nicht, soweit das Finanzausgleichsgesetz Regelungen zum Gemeindeanteil am Aufkommen der Umsatzsteuer nach Artikel 106 Abs. 5a des Grundgesetzes enthält.*

(2) Das Finanzausgleichsgesetz hat den finanzwirtschaftlichen Verhältnissen Rechnung zu tragen *und finanzwissenschaftliche Erkenntnisse einzubeziehen*. Möglichkeiten der Anpassung an finanzwirtschaftliche Veränderungen sind sicherzustellen. Die Regelungen müssen den Erfordernissen der Normenklarheit und Normenverständlichkeit genügen.

Abschnitt 2

Vertikale Umsatzsteuerverteilung (Artikel 106 Abs. 3 Satz 4 und Abs. 4 Satz 1 GG)

§ 3
Gleichmäßiger Anspruch auf Deckung, Billiger Ausgleich

(1) Die *Verteilung des Umsatzsteueraufkommens* zwischen Bund und Ländern *bildet das flexible Element zur Umsetzung des übergreifenden Ziels des grundgesetzlichen Steuerverteilungssystems, beide Ebenen gleichmäßig finanziell in die Lage zu versetzen, ihre Aufgaben entsprechend der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung wahrzunehmen.*

(2) *Die* Anteile von Bund und Ländern an *dem zu verteilenden Umsatzsteueraufkommen werden so bestimmt, dass sich gleiche Deckungsquoten für Bund und Ländergesamtheit einschließlich ihrer Gemeinden und Gemeindeverbände als Relation der laufenden Einnahmen zu den notwendigen Ausgaben im Sinne des § 4 der jeweiligen Ebene ergeben. Ein billiger Ausgleich ist dann gegeben, wenn die Deckungsquoten auf Dauer und nicht nur vorübergehend etwa gleich hoch sind. Der Familienleistungsausgleich ist mit seinen Auswirkungen in den Haushalts- und Finanzplänen Teil des Deckungsquotenausgleichs.*

Beschlüsse des Sonderausschusses

Regelungsbereich des § 1 Abs. 1.

(2) Das Finanzausgleichsgesetz hat den finanzwirtschaftlichen Verhältnissen Rechnung zu tragen. Möglichkeiten der Anpassung an finanzwirtschaftliche Veränderungen sind sicherzustellen.

(3) Die Regelungen müssen den Erfordernissen der Normenklarheit und Normenverständlichkeit genügen.

§ 2a
Sicherung des Eigenbehalts

Von Mehr- oder Mindereinnahmen gegenüber den länderdurchschnittlichen Einnahmen sowie von überdurchschnittlichen Mehreinnahmen oder unterdurchschnittlichen Mindereinnahmen je Einwohner gegenüber dem Vorjahr muss dem betreffenden Land ein Eigenbehalt verbleiben.

Abschnitt 2

Vertikale Umsatzsteuerverteilung (Artikel 106 Abs. 3 Satz 4 und Abs. 4 Satz 1 GG)

§ 3
Vertikale Umsatzsteuerverteilung

(1) Die **vertikale Umsatzsteuerverteilung** zwischen Bund und Ländern **wird auf der Grundlage des Deckungsquotenprinzips festgesetzt.**

(2) **Zusätzlich werden in die Festsetzung der** Anteile von Bund und Ländern an **der Umsatzsteuer Steuermindereinnahmen einbezogen, die den Ländern ab 1. Januar 1996 aus der Berücksichtigung von Kindern im Einkommensteuerrecht entstehen**.

(3) Bei der Abstimmung der Deckungsbedürfnisse von Bund und Ländern sowie der Gestaltung der öffentlichen Haushalte ist über die Bestimmungen des Artikels 106 Abs. 3 Satz 4 und 5 des Grundgesetzes hinaus sicherzustellen, dass durch eine gemeinsame Ausgabenlinie die Bestimmungen des Maastricht-Vertrages und des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes zur

Entwurf | Beschlüsse des Sonderausschusses

Begrenzung des gesamtstaatlichen Defizits umgesetzt werden.

§ 4
Laufende Einnahmen,
Notwendige Ausgaben

Einheitlicher Maßstab für die laufenden Einnahmen und notwendigen Ausgaben sind die in den Haushalts- und Finanzplänen von Bund und Ländern einschließlich ihrer Gemeinden und Gemeindeverbände veranschlagten Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben ohne besondere Finanzierungsvorgänge, insbesondere ohne Schuldenaufnahme und Tilgungsausgaben am Kreditmarkt, Aufnahme und Rückzahlung innerer Darlehen, Entnahme aus und Zuführung an Rücklagen, Überschüsse aus Vorjahren und Deckung von Vorjahresfehlbeträgen. Sofern die Daten, insbesondere für die Gemeinden und Gemeindeverbände, nicht verfügbar sind, sind Schätzungen vorzunehmen.

§ 4
entfällt

§ 5
Berücksichtigung einer mehrjährigen Finanzplanung, Vermeidung einer Überbelastung der Steuerpflichtigen, Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet

(1) Der Finanzplanungsrat koordiniert im Rahmen seines Auftrags nach § 51 des Haushaltsgrundsätzegesetzes die gesamtwirtschaftlichen und finanzwirtschaftlichen Eckdaten für die Haushalts- und Finanzpläne von Bund und Ländern einschließlich ihrer Gemeinden und Gemeindeverbände. Damit sichergestellt wird, dass die Bestimmung der notwendigen Ausgaben unter Berücksichtigung einer mehrjährigen Finanzplanung erfolgt, orientieren sich der Bund und die Länder einschließlich ihrer Gemeinden und Gemeindeverbände bei der Ermittlung des Umfangs der Ausgaben an den koordinierten Eckdaten.

(2) Durch die Empfehlungen des Finanzplanungsrates im Sinne des § 51 des Haushaltsgrundsätzegesetzes soll für die Haushalts- und Finanzpläne eine Grenze des Finanzierbaren so vorgegeben werden, dass eine Überbelastung der Steuerpflichtigen vermieden und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet gewahrt wird.

(3) Die Empfehlungen des Finanzplanungsrates sollen insbesondere sicherstellen, dass durch eine gemeinsam anerkannte Ausgabenlinie die Bestimmungen des Maastricht-Vertrages und des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes zur Begrenzung des gesamtstaatlichen Defizits umgesetzt und die öffentlichen Haushalte jeweils bis zu einem bestimmten Zeitpunkt ausgeglichen werden.

§ 5
entfällt

§ 6
Voraussetzungen der Neufestsetzung

(1) Die Umsatzsteueranteile sind neu festzusetzen, wenn sich die Deckungsquoten von Bund und Ländern wesentlich anders entwickeln. Zur Feststellung, ob sich die Deckungsquoten wesentlich anders entwickeln, erfolgt eine gemeinsame Überprüfung durch den Bund und die Länder in regel-

§ 6
entfällt

Entwurf

mäßigen zeitlichen Abständen oder auf Initiative des Bundes oder der Länder.

(2) Die Neufestsetzung der Umsatzsteueranteile erfolgt in einem geordneten, transparenten Verfahren zwischen Bund und Ländern. Die Umsatzsteuerverhandlungen werden durch einen Bund/Länder-Arbeitsausschuss vorbereitet; dabei werden die für die Entscheidung über die vertikale Umsatzsteuerverteilung erforderlichen Berechnungen der Deckungsquoten zwischen Bund und Ländern abgestimmt.

(3) Einzelheiten, insbesondere die Aufgaben und die Zusammensetzung des Bund/Länder-Arbeitsausschusses, können durch Rechtsverordnung des Bundesministeriums der Finanzen mit Zustimmung des Bundesrates geregelt werden.

Abschnitt 3

Horizontale Umsatzsteuerverteilung (Artikel 107 Abs. 1 Satz 4 GG)

§ 7 Ergänzungsanteile

(1) Aus dem Länderanteil am Aufkommen der Umsatzsteuer sollen in Höhe von bis zu einem Viertel Ergänzungsanteile den Ländern gewährt werden, deren Einnahmen je Einwohner aus den Landessteuern sowie aus der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer den Durchschnitt aller Länder unterschreiten.

(2) Die Vergabe von Ergänzungsanteilen dient der Verminderung besonders großer Unterschiede der Einnahmen im Sinne von Absatz 1. *Durch die Vergabe von Ergänzungsanteilen darf die Einnahmenreihenfolge aller Länder nicht verändert werden. Die Vergabe von Ergänzungsanteilen ist so zu gestalten, dass aus Änderungen der Einnahmen im Sinne von Absatz 1 den betreffenden Ländern ein Eigenanteil verbleibt.*

Abschnitt 4

Länderfinanzausgleich (Artikel 107 Abs. 2 Satz 1 und 2 GG)

§ 8 Ausgleichsansprüche und Ausgleichsverbindlichkeiten

Der Finanzausgleich unter den Ländern dient der Annäherung ihrer Finanzkraft. Dabei sind die Eigenstaatlichkeit der Länder einerseits und ihre Einbindung in die bundesstaatliche Solidargemeinschaft andererseits zu berücksichtigen. Es bestehen Ausgleichsansprüche der Länder mit unterdurchschnittlicher Finanzkraft (ausgleichsberechtigte Länder) und Ausgleichsverbindlichkeiten der Länder mit überdurchschnittlicher Finanzkraft (ausgleichspflichtige Länder).

Beschlüsse des Sonderausschusses

Abschnitt 3

Horizontale Umsatzsteuerverteilung (Artikel 107 Abs. 1 Satz 4 GG)

§ 7 Ergänzungsanteile

(1) unverändert

(2) Die Vergabe von Ergänzungsanteilen dient der Verminderung besonders großer Unterschiede der Einnahmen im Sinne von Absatz 1.

Abschnitt 4

Länderfinanzausgleich (Artikel 107 Abs. 2 Satz 1 und 2 GG)

§ 8 Ausgleichsansprüche und Ausgleichsverbindlichkeiten

unverändert

Entwurf

§ 9
Finanzkraft

(1) Die Finanzkraft bemisst sich nach den ausgleichserheblichen Einnahmen. Grundsätzlich sind alle Einnahmen von Ländern und Gemeinden sowie Gemeindeverbänden zu berücksichtigen. Nicht ausgleichserheblich sind solche Einnahmen, deren Volumen unerheblich ist, die in allen Ländern verhältnismäßig je Einwohner gleich anfallen, die als Entgelte oder entgeltähnliche Abgaben lediglich Leistungen des Landes oder seiner Gemeinden und Gemeindeverbände ausgleichen oder bei denen der Aufwand für die Ermittlung der auszugleichenden Einnahmen zur möglichen Ausgleichswirkung außer Verhältnis steht.

(2) Die ausgleichserheblichen Einnahmen nach Absatz 1 sind in voller Höhe zu berücksichtigen.

§ 10
Vergleichbarkeit der Finanzkraft und Berücksichtigung des kommunalen Finanzbedarfs

(1) Um die Finanzkraft der Länder vergleichbar zu machen, ist als abstraktes Bedarfskriterium die jeweilige Einwohnerzahl eines Landes zugrunde zu legen. Die Einwohnerzahl nach Satz 1 *kann modifiziert werden*, wenn strukturelle Eigenarten der Länder und ihrer Gemeinden abstrakte Mehrbedarfe begründen. Im Ansatz der abstrakten Mehrbedarfe findet auch der Finanzbedarf der Gemeinden und Gemeindeverbände Berücksichtigung.

(2) Die Berücksichtigung eines abstrakten Mehrbedarfs eines Landes und seiner Gemeinden und Gemeindeverbände setzt die Einbeziehung vergleichbarer abstrakter Mehrbedarfe anderer Länder und deren Gemeinden und Gemeindeverbände voraus. Die Höhe eines abstrakten Mehrbedarfs ist anhand objektivierbarer Indikatoren zu bestimmen.

(3) Um die Finanzkraft der Stadtstaaten einerseits und die der Flächenländer andererseits vergleichen zu können, ist den abstrakten Mehrbedarfen der Stadtstaaten durch eine Modifizierung der Einwohnerzahl Rechnung zu tragen. Ferner kann die Berücksichtigung abstrakter Mehrbedarfe besonders dünn besiedelter Flächenländer notwendig werden.

§ 11
Ausgleichshöhe

(1) Der angemessene Ausgleich erfordert eine den ländereigenen Aufgaben entsprechende hinreichende Annäherung der Finanzkraft der Länder. Diese ist erreicht, wenn die Eigenstaatlichkeit der Länder und ihre Einbindung in die bundesstaatliche Solidargemeinschaft zugleich berücksich-

Beschlüsse des Sonderausschusses

§ 9
Finanzkraft

(1) unverändert

(2) Die ausgleichserheblichen Einnahmen nach Absatz 1 sind **vorbehaltlich § 10 Abs. 4** in voller Höhe zu berücksichtigen.

§ 10
Vergleichbarkeit der Finanzkraft und Berücksichtigung des kommunalen Finanzbedarfs

(1) Um die Finanzkraft der Länder vergleichbar zu machen, ist als abstraktes Bedarfskriterium die jeweilige Einwohnerzahl eines Landes zugrunde zu legen. Die Einwohnerzahl nach Satz 1 **ist zu modifizieren**, wenn strukturelle Eigenarten der Länder und ihrer Gemeinden abstrakte Mehrbedarfe begründen. Im Ansatz der abstrakten Mehrbedarfe findet auch der Finanzbedarf der Gemeinden und Gemeindeverbände Berücksichtigung.

(2) unverändert

(3) unverändert

(4) Sofern eine umfassende Abbildung des kommunalen Finanzbedarfs nach Maßgabe der vorstehenden Absätze nicht möglich ist, muss dem insoweit nicht berücksichtigten abstrakten Mehrbedarf durch einen Abschlag von den nach § 9 ausgleichserheblichen Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände Rechnung getragen werden.

§ 11
Ausgleichshöhe

(1) unverändert

Entwurf

tigt sind. Auszuschließen sind sowohl eine entscheidende Schwächung der Leistungsfähigkeit der ausgleichspflichtigen Länder als auch eine Nivellierung der Finanzkraft der Länder. Der Länderfinanzausgleich darf weder die Finanzkraftabstände zwischen einzelnen Ländern aufheben, noch zu einer Verkehrung der Finanzkraftreihenfolge unter den Ländern führen.

(2) Die Bestimmung der Ausgleichsansprüche und Ausgleichsverbindlichkeiten ist so zu gestalten, dass aus Veränderungen der Finanzkraft den betreffenden Ländern ein Eigenanteil verbleibt.

(3) Maßstabswechsel und finanziell unerhebliche Korrekturen sind bei der Bestimmung der Ausgleichsansprüche und Ausgleichsverbindlichkeiten auszuschließen.

Abschnitt 5

Bundesergänzungszuweisungen (Artikel 107 Abs. 2 Satz 3 GG)

§ 12 Funktion der Bundesergänzungszuweisungen

(1) Bundesergänzungszuweisungen dienen dem ergänzenden Ausgleich im Anschluss an den Länderfinanzausgleich. Die Vergabe von Bundesergänzungszuweisungen setzt eine Leistungsschwäche des Empfängerlandes voraus. Leistungsschwach sind nur ausgleichsberechtigte Länder. Die Leistungsschwäche ist anhand des Verhältnisses von Finanzaufkommen und Ausgabenlasten zu bestimmen.

(2) Der Bund kann die Finanzkraft leistungsschwacher Länder allgemein anheben (Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen) und Sonderlasten leistungsschwacher Länder mitfinanzieren (Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen).

(3) Bundesergänzungszuweisungen stellen eine nachrangige und ergänzende Korrektur des Finanzausgleichs unter den Ländern dar. Dem ist bei der Bemessung des Gesamtumfangs der Bundesergänzungszuweisungen Rechnung zu tragen. Dieser darf daher im Verhältnis zum Gesamtvolumen des Finanzausgleichs unter den Ländern nicht beträchtlich sein. Abweichungen von Satz 3 sind aus besonderen Gründen und vorübergehend zulässig.

§ 13 Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen

(1) Bei der Gewährung von allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen bestimmt sich die Leistungsschwäche eines Landes danach, ob dessen Finanzkraft im Anschluss an den Länderfinanzausgleich nach dem bundesstaatlichen Prinzip des solidarischen Einstehens füreinander noch unangemessen im Verhältnis zur länderdurchschnittlichen Finanzkraft ist. Die Finanzkraft eines Landes ist unangemessen im Sinne des Satzes 1, wenn sie *noch deutlich* unterhalb der länderdurchschnittlichen Finanzkraft liegt.

Beschlüsse des Sonderausschusses

(2) **entfällt**

(3) **entfällt**

Abschnitt 5

Bundesergänzungszuweisungen (Artikel 107 Abs. 2 Satz 3 GG)

§ 12 Funktion der Bundesergänzungszuweisungen

(1) Bundesergänzungszuweisungen dienen dem ergänzenden Ausgleich im Anschluss an den Länderfinanzausgleich. Die Vergabe von Bundesergänzungszuweisungen setzt eine Leistungsschwäche des Empfängerlandes voraus. Leistungsschwach sind **grundsätzlich** nur ausgleichsberechtigte Länder. Die Leistungsschwäche ist anhand des Verhältnisses von Finanzaufkommen und Ausgabenlasten zu bestimmen.

(2) unverändert

(3) unverändert

§ 13 Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen

(1) Bei der Gewährung von allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen bestimmt sich die Leistungsschwäche eines Landes danach, ob dessen Finanzkraft im Anschluss an den Länderfinanzausgleich nach dem bundesstaatlichen Prinzip des solidarischen Einstehens füreinander noch unangemessen im Verhältnis zur länderdurchschnittlichen Finanzkraft ist. Die Finanzkraft eines Landes ist unangemessen im Sinne des Satzes 1, wenn sie **erkennbar** unterhalb der länderdurchschnittlichen Finanzkraft liegt.

Entwurf

(2) Eine Nivellierung der Finanzkraft der Länder durch allgemeine Bundesergänzungszuweisungen ist auszuschließen. § 11 Abs. 1 Satz 4 gilt entsprechend.

(3) Bei Vergabe der allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen gilt § 11 Abs. 2 entsprechend.

§ 14
Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen

(1) Die Gewährung von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen setzt voraus, dass die Sonderlasten benannt und begründet werden. Nur *außergewöhnliche Gegebenheiten* können *eine Berücksichtigung von* Sonderlasten *begründen*. Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen dienen nicht dazu, aktuelle Vorhaben zu finanzieren oder finanziellen Schwächen abzuhelfen, die eine unmittelbare und voraussehbare Folge von politischen Entscheidungen eines Landes bilden. Auch kurzfristige Finanzschwächen können Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen nicht rechtfertigen. Die benannten und begründeten Sonderlasten müssen bei allen Ländern berücksichtigt werden, bei denen sie vorliegen.

(2) Ausnahmsweise kann die Gewährung von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen dazu führen, dass die Finanzkraft des Empfängerlandes die länderdurchschnittliche Finanzkraft vorübergehend übersteigt.

(3) Die Vergabe von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen ist zu befristen. Auch sollen Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen im Regelfall degressiv ausgestaltet werden. Die Voraussetzungen für die Vergabe von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen sind in angemessenem Zeitabstand zu überprüfen.

(4) Soweit Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen als ein Instrument zur Sanierung des Haushaltes eines Landes aufgrund einer extremen Haushaltsnotlage in Betracht kommen, setzt ihre Gewährung angesichts der nur in Ausnahmefällen gegebenen Hilfeleistungspflicht der bundesstaatlichen Gemeinschaft zusätzlich voraus, dass das betreffende Land ausreichende Eigenanstrengungen unternommen hat, um eine drohende Haushaltsnotlage abzuwenden oder sich aus ihr zu befreien. Es dürfen keine ausgabenseitigen Sonderbedarfe als Ursache für eine Haushaltsnotsituation geltend gemacht werden, die bereits im Wege anderer Hilfen abgegolten worden sind. Hilfen zur Haushaltssanierung sind mit strengen Auflagen und einem verbindlichen Sanierungsprogramm zu verknüpfen. Bund und Länder beteiligen sich an den Finanzierungslasten der Sanierungsmaßnahmen im Verhältnis ihrer Ausgaben.

(5) Die besondere Situation der Länder Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen nach der Herstellung der Deutschen Einheit begründet Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zur Deckung von Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf. Maßgeblicher Zeitpunkt für die Feststellung eines solchen Nachholbedarfs und die Regelung seiner Finanzierung ist das Inkrafttreten des Finanzausgleichsgesetzes im Sinne von § 2 Abs. 1 Satz 1 und 2.

Beschlüsse des Sonderausschusses

(2) unverändert

(3) **entfällt**

§ 14
Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen

(1) Die Gewährung von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen setzt voraus, dass die Sonderlasten benannt und begründet werden. Nur **aus besonderen Gründen** können Sonderlasten **berücksichtigt werden**. Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen dienen nicht dazu, aktuelle Vorhaben zu finanzieren oder finanziellen Schwächen abzuhelfen, die eine unmittelbare und voraussehbare Folge von politischen Entscheidungen eines Landes bilden. Auch kurzfristige Finanzschwächen können Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen nicht rechtfertigen. Die benannten und begründeten Sonderlasten müssen bei allen Ländern berücksichtigt werden, bei denen sie vorliegen.

(2) Ausnahmsweise kann die Gewährung von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen dazu führen, dass die Finanzkraft des Empfängerlandes die länderdurchschnittliche Finanzkraft übersteigt.

(3) unverändert

(4) Soweit Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen als ein Instrument zur Sanierung des Haushaltes eines Landes aufgrund einer extremen Haushaltsnotlage in Betracht kommen, setzt ihre Gewährung angesichts der nur in Ausnahmefällen gegebenen Hilfeleistungspflicht der bundesstaatlichen Gemeinschaft zusätzlich voraus, dass das betreffende Land ausreichende Eigenanstrengungen unternommen hat, um eine drohende Haushaltsnotlage abzuwenden oder sich aus ihr zu befreien. Es dürfen keine ausgabenseitigen Sonderbedarfe als Ursache für eine Haushaltsnotsituation geltend gemacht werden, die bereits im Wege anderer Hilfen abgegolten worden sind. Hilfen zur Haushaltssanierung sind mit strengen Auflagen und einem verbindlichen Sanierungsprogramm zu verknüpfen.

(5) Die besondere Situation der Länder Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen nach der Herstellung der Deutschen Einheit begründet Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zur Deckung von Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf **und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft**. Maßgeblicher Zeitpunkt für die Feststellung eines solchen Nachholbedarfs und die Regelung seiner Finanzierung ist das Inkrafttreten des Finanzausgleichsgesetzes im Sinne von § 2 Abs. 1 Satz 1 und 2.

Entwurf

Beschlüsse des Sonderausschusses

(6) Kosten politischer Führung können Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen begründen, sofern ein Land im Hinblick auf seine Einwohnerzahl mit solchen Kosten überproportional belastet ist. § 14 Abs. 3 Satz 1 gilt nicht.

Abschnitt 6

Schlussbestimmungen

§ 15
Übergangsbestimmung

Entwurf: Bis zum Inkrafttreten eines Finanzausgleichsgesetzes, das den Anforderungen der vorstehenden Vorschriften genügt, ist das Finanzausgleichsgesetz vom 23. Juni 1993 (BGBl. I S. 944, 977), zuletzt geändert durch … vom …, weiter anzuwenden, längstens bis zum 31. Dezember 2004.

Beschlüsse des Sonderausschusses: unverändert

§ 16
Inkrafttreten

Entwurf: Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Beschlüsse des Sonderausschusses: unverändert

Bericht der Abgeordneten Horst Schild, Heinz Seiffert, Oswald Metzger, Gisela Frick und Dr. Barbara Höll

Seite

A. Allgemeiner Teil

I. Überweisungen

Am 21. Februar 2001 hat die Bundesregierung den Entwurf für ein Maßstäbegesetz beschlossen und ihn am 23. Februar 2001 dem Bundesrat zur Stellungnahme (Bundesratsdrucksache 161/01) zugeleitet.

Der Gesetzentwurf, die Stellungnahme und die Gegenäußerung der Bundesregierung (Bundestagsdrucksache 14/5951 und 14/5971) wurden in der 167. Sitzung des Deutschen Bundestages am 10. Mai 2001 zur federführenden Beratung an den Sonderausschuss Maßstäbegesetz/Finanzausgleichsgesetz und sowohl zur Mitberatung als auch nach § 96 der Geschäftsordnung (GO) an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages überwiesen.

Der Haushaltsausschuss hat in seiner 77. Sitzung am 27. Juni 2001 mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU und der Fraktion der F.D.P. bei Stimmenthaltung der Fraktion der PDS beschlossen, auf eine Mitberatung der o. g. Vorlage zu verzichten.

II. Wesentlicher Inhalt des Gesetzentwurfs

Mit dem Maßstäbegesetz erfüllt der Gesetzgeber den Auftrag des Bundesverfassungsgerichts vom 11. November 1999 (BVerfGE 101, 158 ff.). Das Gericht hat ausgeführt, dass dem Gesetzgebungsauftrag der Artikel 106 und 107 GG nur ein Gesetz genügt, das sich nicht auf die Regelung von Verteilungs- und Ausgleichsfolgen beschränkt, sondern im Rahmen eines Maßstäbegesetzes Zuteilungs- und Ausgleichsmaßstäbe benennt, die den rechtfertigenden Grund für die Einzelregelungen des Finanzausgleichs erkennen lassen. Nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts konkretisiert das Maßstäbegesetz die verfassungsrechtlichen Zuteilungs- und Ausgleichsprinzipien durch allgemeine, abstrakte und auf Langfristigkeit angelegte Maßstäbe. Die benannten Maßstäbe schaffen die Grundlage für das neu zu regelnde Finanzausgleichsgesetz auf den vier Stufen des Steuerverteilungs- und Ausgleichssystems:

– Zunächst werden nach Artikel 106 Abs. 3 Satz 4 und Abs. 4 Satz 1 GG die Maßstäbe für die vertikale Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländergesamtheit bestimmt.
– Im Rahmen der sich anschließenden horizontalen Umsatzsteuerverteilung werden grundlegende Kriterien für die (fakultative) Vergabe von Ergänzungsanteilen nach Artikel 107 Abs. 1 Satz 4 GG festgelegt.
– Für den Finanzausgleich unter den Ländern nach Artikel 107 Abs. 2 Satz 1 GG werden Maßstäbe gebildet, aus denen die konkreten Ausgleichsansprüche und Ausgleichsverbindlichkeiten im Finanzausgleichsgesetz abgeleitet werden können.
– Schließlich werden im letzten Ausgleichsschritt die Maßstäbe für die (fakultative) Vergabe von allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen und Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen nach Artikel 107 Abs. 2 Satz 3 GG festgelegt.

Im Rahmen dieser Verfassungskonkretisierung werden abstrakte Grundlagen für die im Finanzausgleichsgesetz zu regelnden konkreten Ausgleichsfolgen geschaffen. Demzufolge enthält dieses Gesetz keine Festlegungen im Detail, besonders nicht in Bezug auf Summen.

III. Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung

Nach Artikel 76 Abs. 2 GG hat der Bundesrat am 27. April 2001 seine Stellungnahme zu dem Regierungsentwurf beschlossen. Darin wird die Einleitung des Gesetzgebungsverfahrens für ein Maßstäbegesetz durch die Bundesregierung einstimmig begrüßt. Doch in der vorliegenden Form sei der Regierungsentwurf – so die übereinstimmende Ansicht der Landesregierungen – nicht zustimmungsfähig. Einstimmig fordern die Länder die Überarbeitung der im Regierungsentwurf enthaltenen Regelungen zur vertikalen Umsatzsteuerverteilung. Zu den Regelungen zur horizontalen Umsatzsteuerverteilung, zum Finanzausgleich unter den Ländern und zu den Bundesergänzungszuweisungen liegen Änderungsbegehren verschiedener Ländergruppen, jedoch kein einheitlicher Standpunkt aller Länder vor.

In ihrer Gegenäußerung zur Stellungnahme des Bundesrates hat die Bundesregierung betont, dass sie bei der Vorberei-

tung des Maßstäbegesetzes weiterhin um eine Lösung im Einvernehmen mit allen Ländern bemüht sei. Sie erwartet, dass ein Kompromiss auf Grundlage ihres Konzeptes für ein Maßstäbegesetz möglich sei. Insbesondere die Höhe der Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft werde Gegenstand weiterer Prüfungen sein. Der Regierungsentwurf ermögliche eine Lösung ohne horizontale oder vertikale Verwerfungen. Dies gelte insbesondere auch für die neuen Länder, für deren Aufbau Bund und alte Länder gemeinsame Verantwortung trügen.

IV. Die Beratungen im Sonderausschuss

1. Auftrag und Konstituierung des Sonderausschusses Maßstäbegesetz/Finanzausgleichsgesetz

Der Sonderausschuss Maßstäbegesetz/Finanzausgleichsgesetz wurde nach § 54 Abs. 1 Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages in dessen 124. Sitzung am 12. Oktober 2000 eingesetzt.

Dies ermöglichte die gebotene rechtzeitige und umfassende Befassung des Deutschen Bundestages mit dem Gesetzesvorhaben im Rahmen der vom Bundesverfassungsgericht vorgegebenen Fristen. Zugleich wurde damit die Wahrnehmung der besonderen Verfahrensverantwortung des Gesetzgebers dokumentiert.

Der Auftrag des Sonderausschusses war sowohl in sachlicher als auch in zeitlicher Hinsicht durch die Vorgaben des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 11. November 1999 definiert. Danach ist dem Deutschen Bundestag als Gesetzgeber aufgegeben, bis spätestens zum 31. Dezember 2002 allgemeine Maßstäbe festzulegen, welche die unbestimmten Begriffe im Steuerverteilungs- und Ausgleichssystem des Grundgesetzes konkretisieren und ergänzen. Über die Vorbereitung eines solchen Maßstäbegesetzes hinaus soll sich der Sonderausschuss mit der Erarbeitung eines neuen Finanzausgleichsgesetzes befassen, das die Vorgaben des Maßstäbegesetzes berücksichtigt, sowie mit einer an- oder sogar abschließenden Regelung für den bis 31. Dezember 2004 geltenden Solidarpakt.

Die Konstituierung des Sonderausschusses erfolgte am 27. Oktober 2000 durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages.

Die Fraktionsanteile betragen für SPD 9 Mitglieder, für die CDU/CSU 8 Mitglieder, für BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN 2 Mitglieder und für die F.D.P. und die PDS je 1 Mitglied, so dass sich der Sonderausschuss aus 21 Mitgliedern zusammensetzt. Zum Vorsitzenden wurde der Abg. Volker Kröning (SPD) gewählt.

2. Gesetzgebungsauftrag durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11. November 1999

Im Rahmen des Normenkontrollverfahrens, das die Landesregierungen von Baden-Württemberg, Bayern und Hessen gegen Regelungen des Finanzausgleichsgesetzes von 1993 (FAG) angestrengt hatten und an dem sich die Landesregierungen der Freien Hansestadt Bremen, von Niedersachsen und Schleswig-Holstein mit Gegenanträgen beteiligten, hatte das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) umfassend zu prüfen, ob das FAG mit dem Grundgesetz vereinbar ist. Das Gericht hat aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 22. und 23. September 1999 einstimmig entschieden, dass das geltende FAG nur noch übergangsweise anwendbar sei, und dem Gesetzgeber aufgegeben,

- bis spätestens zum 31. Dezember 2002 ein die Finanzverfassung konkretisierendes und ergänzendes Maßstäbegesetz zu erlassen und; andernfalls wird das FAG mit Ablauf dieses Tages verfassungswidrig und nichtig
- bis spätestens zum 31. Dezember 2004 auf der Grundlage dieses Maßstäbegesetzes ein neues Finanzausgleichsgesetz zu verabschieden; andernfalls wird das FAG am 1. Januar 2005 verfassungswidrig und nichtig.

Eine abschließende Würdigung des FAG hat das BVerfG ausdrücklich nicht getroffen. Vielmehr ist die verfassungsgerechte Ausformung der Maßstäbe ausdrücklich dem Gesetzgeber zugewiesen worden. Das BVerfG hat dies mit der gebotenen Offenheit der Verteilungsregeln im Grundgesetz sowie mit den erheblichen Unsicherheiten bei der notwendigen Einschätzung gegenwärtiger und zukünftiger wirtschaftlicher und politischer Entwicklungen begründet.

Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen für ein Maßstäbegesetz

Auf der Grundlage seiner bisherigen Rechtsprechung hat das BVerfG die Rahmenbedingungen für ein Maßstäbegesetz wie folgt abgesteckt:

Die Finanzverfassung des GG enthält keine unmittelbar vollziehbaren Maßstäbe, sondern verpflichtet den Gesetzgeber, das verfassungsrechtlich nur in unbestimmten Rechtsbegriffen festgelegte Steuerverteilungs- und Ausgleichssystem durch anwendbare allgemeine, ihn selbst bindende Maßstäbe in einem Maßstäbegesetz gesetzlich zu konkretisieren und zu ergänzen. Mit dieser auf langfristige Geltung angelegten, fortschreibungsfähigen Maßstabsbildung hat der Gesetzgeber zunächst sicherzustellen, dass Bund und Länder die verfassungsrechtlich vorgegebenen Ausgangstatbestände in gleicher Weise interpretieren und ihnen gemeinsam dieselben Indikatoren zugrunde legen. Eine solche Gesetzgebung schafft abstrakte Kriterien für konkrete Finanzfolgen, in denen der Gesetzgeber sich selbst und der Öffentlichkeit Rechenschaft gibt, die rechtsstaatliche Transparenz der Mittelverteilung sichert und die haushaltswirtschaftliche Planbarkeit und Voraussehbarkeit der finanzwirtschaftlichen Autonomiegrundlagen für den Bund und jedes Land gewährleistet. Nur in Anwendung dieses den Gesetzgeber selbst bindenden maßstabgebenden Gesetzes hat das FAG sodann auf periodische Überprüfung angelegte Zuteilungs- und Ausgleichsfolgen zu entwickeln.

Die Finanzverfassung des Grundgesetzes bindet das Maßstäbegesetz und das darauf aufbauende FAG auf den vier Stufen der Finanzverteilung an folgende Grundsätze:

Vertikale Verteilung des Umsatzsteueraufkommens (Artikel 106 Abs. 3 Satz 4 GG)

Nach Artikel 106 Abs. 3 Satz 4 GG haben Bund und Länder gleichmäßigen Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben. Der Umfang dieser notwendigen Ausgaben stützt sich auf eine mehrjährige Finanzplanung, die sicherstellt, dass Bund und Länder bei der Ermittlung der notwendigen Ausgaben und der laufenden Einnahmen jeweils dieselben Indikatoren zugrunde legen, deren Entwicklung in finanzwirt-

schaftlicher Rationalität über Jahre hin beobachten, auf einander abstimmen und fortschreiben, auf dieser Grundlage den Haushaltsgesetzgebern in Bund und Ländern dauerhafte Grundlagen für ihre Planungen geben und in dem kontinuierlich festgeschriebenen Kriterium der Notwendigkeit zugleich gewährleisten, dass nicht eine großzügige Ausgabenpolitik sich bei der Umsatzsteuerzuteilung refinanzieren könnte, eine sparsame Ausgabenpolitik hingegen verminderte Umsatzsteueranteile zur Folge hätte.

Verteilung der Umsatzsteuer unter den Ländern (Artikel 107 Abs. 1 GG)

Grundsätzlich wird die Umsatzsteuer nach Maßgabe der Einwohnerzahl zugeteilt, die das örtliche Aufkommen aus dieser Endverbrauchersteuer ausdrückt und damit zugleich einen abstrakten Bedarfsmaßstab für die gleichmäßige Pro-Kopf-Versorgung benennt. Davon abweichend kann der Länderanteil am Umsatzsteueraufkommen bis zu einem Viertel den unterdurchschnittlich mit Steuererträgen ausgestatteten Ländern zugewiesen werden. Nach Verteilung der Umsatzsteuer einschließlich dieser Ergänzungsanteile steht die eigene Finanzausstattung der einzelnen Länder fest.

Horizontaler Finanzausgleich unter den Ländern (Artikel 107 Abs. 2 GG)

Der horizontale Finanzausgleich soll die Finanzkraftunterschiede unter den Ländern verringern, aber nicht beseitigen. Er hat die richtige Mitte zu finden zwischen der Selbständigkeit, Eigenverantwortlichkeit und Bewahrung der Individualität der Länder auf der einen und der solidargemeinschaftlichen Mitverantwortung für die Existenz und Eigenständigkeit der Bundesländer auf der anderen Seite. Artikel 107 Abs. 2 GG fordert also nicht eine finanzielle Gleichstellung der Länder, sondern eine ihren Aufgaben entsprechende hinreichende Annäherung ihrer Finanzkraft. Somit darf im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs die Finanzkraftreihenfolge unter den Ländern nicht verkehrt werden. Die Abstände zwischen den 16 Ländern dürfen verringert, nicht aber aufgehoben oder ins Gegenteil verkehrt werden. Vergleichsgegenstand ist nach der Finanzverfassung die Finanzkraft der Länder. Als Bemessungsgrundlage bietet sich die jeweilige Einwohnerzahl der Länder an, in der die Finanzierungsaufgaben des demokratischen Rechtsstaates sachgerecht zum Ausdruck kommen. Die Einwohnerzahl bietet die Grundlage eines Finanzkraftvergleichs, die von ländereigenen Prioritäts- oder Dringlichkeitsentscheidungen unabhängig ist und eine allen Ländern gleichermaßen vorgegebene Bezugsgröße für die ihnen zugewiesenen Aufgaben enthält.

Bundesergänzungszuweisungen (Artikel 107 Abs. 2 Satz 3 GG)

Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) dürfen nicht lediglich den horizontalen Finanzausgleich fortsetzen. Sie erlauben vielmehr eine finanzwirtschaftliche Bundesintervention, die Sonderlasten einzelner Länder berücksichtigt und darin grundsätzlich ihre Rechtfertigung, aber auch nach Höhe und Dauer ihre Grenze findet. Empfänger von allgemeinen BEZ können nur Länder sein, die nach den Ergebnissen des horizontalen Länderfinanzausgleichs in einem Maße unter dem Länderdurchschnitt geblieben sind, das unangemessen erscheint, aber aus Landesmitteln nicht ausgeglichen werden kann. Eine derartige allgemeine Anhebung der Finanzkraft leistungsschwacher Länder kommt gegenwärtig insbesondere in Betracht, wenn die Finanzkraft der neuen Länder im wiedervereinigten Deutschland so weit vom Finanzkraftdurchschnitt entfernt ist, dass eine angemessene Annäherung aus den Finanzmitteln der alten Länder nicht erreicht werden kann, ohne dass deren Leistungsfähigkeit entscheidend geschwächt würde. In Ausnahmefällen kann eine Bundesintervention durch Sonder-BEZ deshalb auch dazu führen, dass die Finanzkraft des begünstigten Landes die durchschnittliche Finanzkraft nach dem horizontalen Finanzausgleich übersteigt.

Berücksichtigt der Gesetzgeber Sonderlasten, so verpflichtet ihn das föderative Gleichbehandlungsgebot, diese Sonderlasten zu nennen und zu begründen. Durch den tatbestandlichen Ausweis der Sonderlasten im Maßstäbegesetz wird sichergestellt, dass die ausgewiesenen und benannten Sonderlasten bei allen von ihnen betroffenen Ländern berücksichtigt werden, dass die berücksichtigten Sonderlasten in angemessenen Abständen auf ihren Fortbestand überprüft werden und dass die Kontrolle durch Gerichtsbarkeit und Öffentlichkeit einen deutlich greifbaren Anknüpfungspunkt gewinnt.

Konkretisierung der Finanzverteilung nach Artikel 106 und Artikel 107 GG durch ein Maßstäbegesetz

Im Einzelnen hat das BVerfG zum geltenden FAG ausgeführt und der ausstehenden Gesetzgebung vorgegeben:

Entgegen dem verfassungsrechtlichen Auftrag aus Artikel 106 Abs. 3 Satz 2 GG wird die Umsatzsteuer nach dem FAG nicht aufgrund einer mehrjährigen Finanzplanung verteilt. Außerdem gibt es kein Gesetz, das „laufende Einnahmen“ und „notwendige“ Ausgaben tatbestandlich bestimmt. Die Beurteilung, ob durch ein bestimmtes Ergebnis der Umsatzsteuerverteilung ein „billiger Ausgleich“ erzielt, eine Überbelastung der Steuerpflichtigen vermieden und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet gewahrt wird, ist jedoch – so führt das Gericht aus – nur auf der Grundlage offen ausgewiesener, von Bund und Ländern einheitlich angewandter und den Anforderungen des Artikels 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 1 GG genügender gesetzlicher Vorgaben für die Berechnung der Deckungsquoten möglich.

Es ist Aufgabe des Gesetzgebers, die unterschiedliche „Finanzkraft“ in Artikel 107 Abs. 2 Satz 1 GG näher auszuformen. Insoweit gibt das GG als abstraktes Kriterium die Einwohnerzahl vor. Sonderbedarfe einzelner Länder bleiben bei der Ermittlung der Finanzkraft unberücksichtigt.

Soweit das FAG die Kosten für Seehäfen als Sonderbelastung berücksichtigt, bedarf dies einer Rechtfertigung. Eine solche lässt das FAG nicht erkennen. Sollte durch diese Regelung einem abstrakten Mehrbedarf Rechnung getragen werden können, der wegen der geographischen Lage nur Küstenländer belastet, so hat der Gesetzgeber zu prüfen, ob ähnliche Mehrbedarfe existieren, die dann ebenfalls berücksichtigt werden müssten.

Auch hinsichtlich der Ermittlung der Finanzkraft der Gemeinden hat der Gesetzgeber allgemeine Maßstäbe festzulegen. Der bereits im Urteil des BVerfG vom 27. Mai 1992 enthaltene Prüfungsauftrag und die dort dargelegten Bedenken gegen die Nichtberücksichtigung des Aufkommens aus

den Konzessionsabgaben veranschaulichen exemplarisch die Bedeutung allgemeiner Maßstäbe für die Bestimmung der Finanzkraft.

Überprüfungsbedürftig ist auch die Einwohnergewichtung nach § 9 Abs. 3 FAG. Die Einbeziehung der neuen Länder in den Länderfinanzausgleich macht es erforderlich, die Finanzkraft der Stadtstaaten der Finanzkraft dünn besiedelter Flächenstaaten gegenüberzustellen und zu prüfen, ob eine Ballung der Bevölkerung in einem Land oder eine unterdurchschnittliche Bevölkerungszahl einen abstrakten Mehrbedarf pro Einwohner rechtfertigen kann. Bereits das Urteil vom 27. Mai 1992 hat den Gesetzgeber mit der umfassenden Prüfung beauftragt, die einen abstrakten Mehrbedarf größerer Gemeinden bei der Erledigung kommunaler Aufgaben stützen sollen. Soweit der Einwohnermaßstab auch in Zukunft modifiziert werden soll, wird dieser Prüfungsauftrag um so dringlicher, als der Bedarf der neuen Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen durch die gegenwärtige Einwohnerwertung weniger Gewicht erhält, die Kosten vieler öffentlicher Leistungen in dünn besiedelten Gebieten deutlich höher liegen können als in den Städten und zudem die Gemeinkosten auf eine geringe Kopfzahl umgelegt werden müssen.

Auch hinsichtlich der Frage, ob und in welcher Höhe die Länder ausgleichsberechtigt oder ausgleichspflichtig i. S. des § 10 Abs. 1 bis 3 FAG sind, hat der Gesetzgeber die Voraussetzungen für Ansprüche und Verbindlichkeiten im Maßstäbegesetz einheitlich zu bestimmen und sie damit voraussehbar und überprüfbar zu machen.

Zu den Bundesergänzungszuweisungen stellt das BVerfG klar, dass sie den Zweck haben, nach der Verteilung des Umsatzsteueraufkommens und dem horizontalen Finanzausgleich noch änderungsbedürftige Finanzausstattungen einzelner Länder ergänzend zu korrigieren. Sie dürfen jedoch weder die vertikale Steuerertragsverteilung noch den horizontalen Finanzausgleich ersetzen oder überlagern. Dieser Zweck begrenzt auch ihren Umfang im Verhältnis zum Volumen des horizontalen Finanzausgleichs. Dass im Jahr 1998 das Volumen des Finanzausgleichs etwa 13,5 Mrd. DM und das der Bundesergänzungszuweisungen ca. 25,7 Mrd. DM betrug, ist als wiedervereinigungsbedingte Ausgleichsregelung vorübergehend zu rechtfertigen. Angesichts der Ergänzungsfunktion von Bundeszuweisungen – so das Urteil – bedarf diese Entwicklung jedoch auf längere Sicht auch im Hinblick auf die neuen Länder der Korrektur.

Im Übrigen hat das Maßstäbegesetz Folgendes sicherzustellen:

Nach dem Nivellierungsverbot können nur solche Länder Empfänger von allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen sein, die nach den Ergebnissen des horizontalen Finanzausgleichs unter dem Länderdurchschnitt geblieben sind.

Eine Ausnahme hiervon kann für Bundesergänzungszuweisungen gelten, die der Berücksichtigung von Sonderbedarfen dienen. Diese Sonderbedarfe müssen im Maßstäbegesetz genannt, und ihr Ausnahmecharakter muss begründet werden. Dies gilt beispielsweise für den Ausgleich sog. Kosten der Kleinheit. Den jetzigen Regelungen des FAG hierzu lässt sich ein hinreichend einsichtiger Maßstab nicht entnehmen.

Dagegen sind die in § 11 Abs. 6 FAG geregelten Sonderzuweisungen für die Länder Bremen und Saarland zum Zwecke der Haushaltssanierung verfassungsrechtlich unbedenklich. Diese Zuweisungen werden in den Jahren 1999 bis 2004 kontinuierlich abgeschmolzen. Sie laufen spätestens im Jahre 2004 aus. Die beiden begünstigten Länder sind damit auf den Wegfall dieser Zuweisungen vorbereitet, andere Länder können auf das Auslaufen dieser Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) bauen.

Aus dem Urteil abzuleitende Prüfaufträge

- Rationalisierung und Verbesserung der Transparenz des Verfahrens der Deckungsquotenberechnung
- Prüfung von Mehrbedarf im horizontalen Finanzausgleich (z. B. Seehafenlasten)
- Prüfung der insgesamt zu berücksichtigenden kommunalen Einnahmen bei der Bestimmung der kommunalen Finanzkraft
- Prüfung bzw. Begründung der Berücksichtigung des kommunalen Finanzbedarfs
- Prüfung und Begründung der Einwohnerwertung für Stadtstaaten bzw. für dünn besiedelte Flächenländer
- Prüfung und Begründung der gestaffelten Einwohnerwertung für Gemeinden mit hoher Einwohnerzahl bzw. hoher Einwohnerdichte.
- Beseitigung der verfassungswidrigen Ausgestaltung der Garantieklauseln
- Bestimmung des Begriffs der Leistungsschwäche als Voraussetzung für allgemeine BEZ
- Benennung/Begründung von Sonderlasten als Voraussetzung der Gewährung von Sonder-BEZ
- Benennung/Begründung von Maßstäben für Sonder-BEZ Kosten politischer Führung und zentraler Verwaltung
- Prüfung der Beendigung des bisherigen Nebenfinanzausgleichs für den Fonds „Deutsche Einheit“

3. Zweiteilung der Beratungen

Von seiner Konstituierung und der 2. Sitzung am 1. Dezember 2000 an bis zu seiner 10. Sitzung am 6. April 2001 befasste sich der Sonderausschuss mit den vor Einbringung des Entwurfs eines Maßstäbegesetzes vorgelegten sog. Eckpunkten der Bundesregierung, mit der Systematik von Umsatzsteuerverteilung und Finanzausgleich einschließlich Solidarpakt und insbesondere mit dem Urteil vom 11. November 1999 und dessen Prüfaufträgen. In dieser Beratungsphase verzichteten die Fraktionen auf Festlegungen zu den Beratungspunkten.

Von der 11. Sitzung am 11. Mai bis zur 18. Sitzung am 29. Juni 2001 erfolgte die Beratung des Regierungsentwurfs einschließlich einer öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 22. Mai 2001.

4. Die Beratungen des Sonderausschusses vor Überweisung des Regierungsentwurfs, insbesondere zur Erfüllung der an den Bundesgesetzgeber gerichteten Prüfaufträge

In seiner 2. Sitzung am 1. Dezember 2001 erörterte der Sonderausschuss das Eckpunktepapier der Bundesregierung zur Neuregelung des Finanzausgleichs sowie den Stand der Gespräche zwischen Bundesregierung und Landesregierungen.

Nach dem Eckpunktepapier sollte die Ausgleichsintensität der Finanzausgleichsmaßnahmen zurückgeführt werden. Je nach dem, wieweit das einzelne Land vom Durchschnitt der Finanzkraft entfernt sei, sollte es eine unterschiedliche Heranführung an den Durchschnitt geben: auch Ländern mit unterdurchschnittlicher Finanzkraft, nicht nur Ländern mit überdurchschnittlicher Finanzkraft, sollten Anreize geboten werden.

Die gemeindliche Finanzkraft sollte dem Eckpunktepapier zufolge zu 100 % einbezogen werden. Ob darüber eine einvernehmliche Regelung zwischen dem Bund und allen sechzehn Ländern möglich sein werde, lasse sich allerdings nicht sagen. Eine breite Mehrheitsbildung werde jedoch angestrebt.

Mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs seien keine unzuträglichen Brüche geplant. Man müsse jedoch – so die „Eckpunkte" – über eine Degression, sowohl hinsichtlich des Umfangs der BEZ als auch des Zeitraums, in dem sie gewährt werden, nachdenken. Geplant sei ein Solidarpakt II, nicht aber ein weiterer Solidarpakt III. Die Größenordnung der Sonderbedarfs-BEZ müsse politisch ausgehandelt werden.

Die gegenwärtige Wirtschaftskraft der neuen Länder liege bei ca. 62 % des Bundesdurchschnitts, die Finanzkraft der neuen Länder sogar nur bei ca. 40 % des Bundesdurchschnitts. Würde der Bund im Rahmen von Sonderbedarfs-BEZ nicht nur die neuen Länder, sondern auch alte Länder mit unterdurchschnittlicher Finanzkraft fördern, so würde dies die finanziellen Möglichkeiten des Bundes weit überfordern. Würde man aber im Bestreben nach Vereinheitlichung die Sonderbedarfs-BEZ ganz entfallen lassen, so müssten die mit überdurchschnittlicher Finanzkraft ausgestatteten alten Länder zusätzliche Finanzierungsleistungen in hohem Umfang an die neuen Länder erbringen. Da die alten Länder bei realistischer Betrachtungsweise dazu nicht in der Lage seien, habe der Bund auch im Zeitraum nach 2004 Sonderergänzungszuweisungen an die neuen Länder zu erbringen. Es bestehe aber die Hoffnung, dass zu einem späteren Zeitpunkt – nach Ablauf des mit dem Jahr 2005 beginnenden Förderzeitraums – sich die neuen Länder in einer finanziellen Situation befänden, die mit derjenigen der alten Länder mit unterdurchschnittlicher Finanzkraft vergleichbar sei.

Die Fraktion der SPD stellte fest, das „Eckpunktepapier" fasse den aufgrund der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vorgegebenen und in einem Maßstäbegesetz zu formulierenden Regelungsbedarf zusammen.

Die Fraktion der CDU/CSU betonte die Bedeutung der Deckungsquotenberechnung, die sich im Zusammenhang mit der Kindergeldreform deutlich gezeigt habe.

Die SPD-Fraktion erklärte, dass einerseits das Maßstäbegesetz den Charakter einer unbefristeten Regelung habe, dass andererseits das Finanzausgleichsgesetz die Summen enthalte, die zwar mittel- und langfristiger Natur seien, insgesamt aber nur begrenzte Geltung besäßen.

Zur Frage nach den Anreizwirkungen der beabsichtigten Regelungen führte die Bundesregierung an, dass die Regelungen vorsehen müssten, dass den Empfängern von Finanzausgleichszahlungen ein Teil ihrer durch eigene Anstrengungen verbesserte Finanzkraft verbleibe und dass auch die Geberländer nach Maßgabe ihrer den Durchschnitt übersteigenden Finanzkraft unterschiedliche Anteile behalten dürften.

Zur Frage der vollständigen Einbeziehung der Gemeindeeinnahmen wurde seitens der Bundesregierung klargestellt, dass diese eine Absenkung des Tarifs im Länderfinanzausgleich ermögliche. Geberländer würden also nicht zweimal belastet. Die Situation sei insoweit vergleichbar mit der Relation Erweiterung der Bemessungsgrundlage und Absenkung des Tarifs im Einkommensteuerrecht.

Hinsichtlich der innerstaatlichen Umsetzung des Vertrages von Maastricht betonte die Bundesregierung, dass zwischen Bund und Ländern Einigkeit über einen entsprechenden Regelungsbedarf bestehe.

Die 3. Sitzung am 19. Januar 2001 war der Analyse des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 11. November 2001 aus Sicht der Fraktionen gewidmet.

Die Fraktion der SPD legte eine Auswertung der Entscheidung des BVerfG vor. Danach habe der Gesetzgeber die verfassungsrechtliche Pflicht, den Länderfinanzausgleich durch ein Maßstäbegesetz verfassungskonform auszuformen.

Die Fraktion der SPD betonte, sich ausschließlich von den Vorgaben des Verfassungsgerichts leiten zu lassen. Zu darüber hinausgehenden Fragen, wie z. B., ob es sinnvoll sei, eine andere Finanzverteilung oder andere Zerlegungsregeln zu begründen, werde nicht Stellung bezogen. Hierzu sei nichts im Urteil des Verfassungsgerichts enthalten; diese Fragen habe auch der Bundesrat schon länger ergebnislos diskutiert.

Die CDU/CSU-Fraktion betonte die Wichtigkeit einer Anschlussregelung zum Solidarpakt, da die neuen Länder noch auf geraume Zeit auf die besondere Solidarität von Bund und alten Ländern angewiesen seien.

Nach Auffassung der Fraktion der CDU/CSU müssten folgende Punkte in den Mittelpunkt der Ausschussarbeit gestellt werden: Die Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft, die Berücksichtigung von Sonderlasten, die besondere Situation der Stadtstaaten sowie die Regelung der Bundesergänzungszuweisungen. Bei den Bemühungen, zu diesen Fragen gerechte, ausgewogene und sachlich begründete Antworten zu finden, seien die Zusagen von Bundeskanzler Gerhard Schröder im Zusammenhang mit der Beratung der Steuerreform im Bundesrat nicht hilfreich gewesen. Es müsse auf jeden Fall verhindert werden, dass die neuen Finanzausgleichsregelungen gleich wieder ein Fall für das BVerfG würden.

Die Fraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sah in der mangelnden Rationalität der bestehenden Ausgestaltung der Ordnung der föderalen Finanzbeziehungen den Hauptkritikpunkt des BVerfG. Die Regelungen des Finanzausgleichsgesetzes seien das Ergebnis eines immer währenden Kuhhandels und nicht das Ergebnis einer transparenten und rationalen Diskussion.

Das BVerfG beanstande, dass nach der Gesetzgebungspraxis das Finanzausgleichsgesetz faktisch in die Verantwortlichkeit des Bundesrates verschoben sei. Mit diesen Ausführungen sei gemeint, dass das deutsche Föderalismussystem zunehmend zu einem „Exekutivföderalismus“ verkomme, bei dem die Parlamente zu Statisten geworden seien.

Die Fraktion der F.D.P. hob bei der Bewertung der Entscheidung die Notwendigkeit von Anreizelementen im künftigen Finanzausgleichssystem hervor. Sie habe keine Scheu vor der Verwendung des Begriffs „Wettbewerbsföderalismus“. Ihre Auffassung sehe sie auch durch die Entscheidung des Verfassungsgerichts gestärkt, die ausdrücklich das Verbot einer Verkehrung der Finanzkraftreihenfolge ausspreche.

Mit dem neuen Finanzausgleichssystem werde eine schwierige Balance angestrebt: Sowohl die Finanzkraft der Geberländer, als auch die der finanzschwachen Nehmerländer müsse gestärkt werden. Das Beispiel Bayerns mit seiner erfolgreichen Entwicklung vom Nehmer- zum Geberland sollte allen noch finanzschwachen Ländern Mut machen.

Für die Fraktion der PDS war – ausgehend vom Grundgedanken des „solidarischen“ Finanzausgleichs – die Fortsetzung des Solidarpakts von entscheidender Bedeutung.

Im Zusammenhang mit der Stadtstaatenproblematik habe das BVerfG auch eine Prüfung der Mehraufwendungen dünn besiedelter Flächenstaaten angemahnt. Es sei zu prüfen, wie dieser Mehrbedarf im Finanzausgleich berücksichtigt werden könne.

Die Reform des Finanzausgleichs dürfe im Übrigen nicht losgetrennt von anderen Finanztransfers gesehen werden, die je nachdem, wo sie eingesetzt werden, entweder finanzstarke Länder noch stärker machen oder helfen, finanzschwächere Länder an das Niveau der finanzstarken Länder zumindest anzunähern.

Unter allen Fraktionen bestand Einvernehmen, dass die künstliche Trennung des BVerfG in ein „abstraktes“ Maßstäbegesetz und ein „konkretes“ Finanzausgleichsgesetz in der Praxis kaum durchführbar sei. Im Vordergrund des Echos auf die Vorschläge der Bundesregierung stehe wie immer die Frage nach den finanziellen Auswirkungen eines jeden Modells für die einzelnen Länder.

Seitens der F.D.P.-Fraktion wurde die Befürchtung geäußert, dass sich die Länder möglicherweise auf eine 16 : 0-Lösung auf Kosten des Bundes einigen könnten.

Im Übrigen wurde die Arbeit des Ausschusses nur als Ausschnitt im Rahmen des Gesamtkomplexes „Föderalismusreform“ bewertet. Über die enge Aufgabe des Ausschusses hinaus müsse in der Zukunft eine grundsätzliche Überprüfung der Finanzverfassung stattfinden.

Die 4. Sitzung am 26. Januar 2001 diente der Demonstration der einzelnen Schritte einer Jahresrechnung des Finanzausgleichs durch das Bundesministerium der Finanzen. Hierzu lag auch die Dokumentation des Bundesministeriums der Finanzen Bund-Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der geltenden Finanzverfassungsordnung vor.

Die Bundesregierung erläuterte 126 Rechenschritte des Finanzausgleichs unter den Ländern und die materielle Bedeutung der einzelnen Rechtsnormen des geltenden FAG. Diese Abrechnung werde sechs mal im Jahr erstellt: Anfang des Jahres als Vorausschätzung, eine Abrechnung über das erste Vierteljahr, über das erste Halbjahr, über die ersten neun Monate und über das ganze Jahr; Letztere vorläufig und in einer Endfassung, welche auf von den Landesrechnungshöfen bestätigten Zahlen beruht.

Die Bemessungsgrundlage für die weitere Berechnung des Finanzausgleichs bilden einerseits die Einwohnerzahlen der Länder und andererseits die zu berücksichtigenden Länderanteile an der Einkommen- und Körperschaftsteuer und die Ländersteuern.

Ziel des sog. Umsatzsteuervorwegausgleichs ist die Verteilung des Länderanteils am gesamtstaatlichen Umsatzsteueraufkommen in Höhe von rd. 45,7 %. Dabei erhalten diejenigen Länder Ergänzungsanteile, die in der Abgrenzung der Steuer nach dem örtlichen Aufkommen unter 92 % des Länderdurchschnitts liegen. Im Rahmen des Umsatzsteuervorwegausgleichs gibt es keine Einwohnerwertung, d. h. es werden nur ungewichtete tatsächliche Einwohner berücksichtigt. Bis auf das Saarland und Niedersachsen erhalten nur die neuen Bundesländer Ergänzungsanteile.

Von den 25 % möglichen Ergänzungsanteilen sind seit 1995 effektiv nur ca. zwei Drittel tatsächlich als Ergänzungsanteile an die berechtigten Länder gezahlt worden, der Rest ist nach tatsächlichen Einwohnern auf alle Länder verteilt worden.

Auf dem Verteilungsergebnis des Umsatzsteuervorwegausgleichs setzt der Länderfinanzausgleich i. e. S. (LFA) an. Hierfür bilden die Steuern der Länder, die Umsatzsteuer der Länder nach Ergänzungsanteilen, die Förderabgabe, abzüglich Hafenlasten, die Bemessungsgrundlage. Folgende Gemeindesteuern werden hinzugerechnet: der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und am Zinsabschlag, die Umsatzsteuer der Gemeinden, die Grundsteuer A, die Grundsteuer B und die Gewerbesteuer (netto, d. h. abzüglich Gewerbesteuerumlage im LFA). Die sich daraus ergebende Summe der Steuern der Gemeinden im LFA wird um 50 % gekürzt. Die bisherige normierte Gewichtung der Realsteuerkraft, die für die Zielgenauigkeit des LFA redundant ist, könnte – so die Bundesregierung – zukünftig wegfallen.

Zum Abzug der Hafenlasten von der Bemessungsgrundlage wurde auf das Urteil des BVerfG von 1999 verwiesen, in welchem die Hafenlasten unter Beachtung des Gleichbehandlungsgrundsatzes als abstrakter Mehrbedarf zur Disposition des Gesetzgebers gestellt worden seien.

Hinsichtlich der veranlagten Einkommenssteuer und der volumenmäßig hohen Erstattungen, die bei dieser Steuerart zu beobachten sind, insbesondere im Hinblick auf die Steuereinnahmeausfälle durch die Sonder-AfA, wurde ausgeführt, dass in den neuen Ländern das kassenmäßige Aufkommen der veranlagten Einkommensteuer über mehrere Jahre negativ gewesen sei, so dass die Bemessungsgrundlage für diese Länder im Länderfinanzausgleich schmäler als in den Solidarpakt-Verhandlungen 1992/1993 erwartet, ausgefallen sei.

Der eigentliche Ausgleich beruht auf der Errechnung der Fehlbeträge bzw. Überschüsse, die in den jeweiligen Ländern auszugleichen sind. Durch den Vergleich von Ausgleichsmesszahl und Finanzkraftmesszahl ergibt sich, ob ein Land Zahlerland oder Empfängerland ist. Ist die Finanzkraftmesszahl kleiner als die Ausgleichsmesszahl, dann ist es Empfängerland, ist sie größer, ist es Zahlerland. Da der Ausgleichstarif im Status quo des geltenden FAG nicht

sicherstellt, dass der Betrag, den die Zahler leisten, und derjenige, welchen die Empfänger bekommen sollen, übereinstimmt, muss eine Übereinstimmung durch einen Korrekturfaktor herbeigeführt werden, weil der LFA ein Nullsummenspiel sei. So stehen im Jahr 1999 den finanzschwachen Ländern 14,5 Mrd. DM Ausgleichsvolumen zu, während in einem ersten Rechenschritt nur 13,8 Mrd. DM bei den finanzstarken Ländern abgeschöpft werden. Entsprechend müssen diese 13,8 Mrd. DM noch mit einem Faktor gewichtet werden, um 14,5 Mrd. DM zu erreichen.

Ergänzend wurden die Garantieklauseln des FAG erläutert, welche die Finanzkraftreihenfolge unter den Geberländern gewährleisten.

Darüber hinaus wurde die Problematik der Anreizwirkungen im Länderfinanzausgleich diskutiert. Hierzu wurden die Grenzbelastungen des geltenden Finanzausgleichs anhand der Übersicht der Bundesregierung – Berechnung von Eigenbehaltsquoten der Bundesregierung – dargestellt. Dabei wurde deutlich, dass die Berechnung insbesondere von der jeweiligen Steuerart (Gemeinschaftsteuer mit bzw. ohne Gemeindeanteil oder Landessteuer) und von der Position des Landes (Geber- bzw. Empfängerland) abhängt.

Entsprechend könne der Effekt einer Erhöhung von 1 Mio. DM Steuern in einem Land netto auf dieses Land und die übrigen Länder nicht pauschal berechnet werden. Die Berechnung verschiedener Beispiele zeige jedoch, dass die Grenzbelastung bis zu 99 % für ein Land und seine Gemeinden erreichen könne bzw., dass von der Mehreinnahme nach allen Stufen des Finanzausgleichs nur bis zu 1 % verbleibe.

Die Ursache für diese sehr hohen Grenzbelastungen liege in der garantierten Mindestauffüllung im gegenwärtigen Finanzausgleich über die verschiedenen Schritte. So seien derzeit 92 % Steuerkraft nach Ergänzungsanteilen, 95 % Finanzkraft nach Länderfinanzausgleich und 99,5 % nach Fehlbetrag-Bundesergänzungszuweisungen garantiert.

Als eine Schwäche des bestehenden Finanzausgleichssystems wurde – so die Bundesregierung – der geringe Eigenbehalt bezeichnet, der insbesondere finanzschwachen Ländern aus einem Zugewinn an Finanzkraft verbleibe. Im Entwurf des Maßstäbegesetzes sei daher vorgesehen, dass den Ländern auf jeder Stufe des Finanzausgleichssystems ein Eigenbehalt verbleiben solle. Durch die volle Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft – so erläuterte die Bundesregierung – werde unter Vermeidung unzumutbarer Belastungen einzelner Länder ein flacherer Ausgleichstarif ermöglicht, der den Ländern höhere Eigenbehalte belasse. Ein Ausgleichssystem mit Mindestauffüllgrenzen sei mit höheren Eigenbehalten unvereinbar.

Die SPD-Fraktion stellte fest, dass eine Einbeziehung der Sonderbedarfs-BEZ in die Grenzbelastungsberechnungen nicht sinnvoll sei, da es sich hier um Pauschalzahlungen in absoluten Beträgen handele, die sich einer Grenzbetrachtung entziehen.

Unabhängig von der Diskussion der Grenzbelastungen bzw. Eigenbehaltsquoten aus Steuermehreinnahmen interessierte den Ausschuss, welche Maßnahmen bzw. Verhaltensweisen – aktiv wie passiv – einzelne Steuerverwaltungen anwenden könnten, um die Steuerertragsbasis voll auszuschöpfen.

Hierzu legte die Bundesregierung den Bericht Anreizwirkungen und Vollzug der Steuergesetze durch die Auftragsverwaltung der Länder vor.

Da die Länder nach dem GG für die Verwaltung der Besitz- und Verkehrsteuern zuständig sind, liege die Entscheidung über geeignete Maßnahmen bei den Ländern. Dagegen habe der Bund keine direkte Möglichkeit zur Einflussnahme insbesondere auf den Einsatz von Sachmitteln und Personal. Zudem stelle sich die Situation in den Ländern nicht einheitlich dar. Insbesondere in den neuen Ländern sei die Steuerverwaltung gewissermaßen aus dem Nichts aufzubauen gewesen. Der Aufbau der Außendienste habe aufgrund der hohen Anforderungen naturgemäß einen längeren Zeitraum erfordert.

Gleichwohl sei es gelungen, durch Initiativen des Bundesministeriums der Finanzen die Länder zu einer Verstärkung der Außendienste zu bewegen. Die Zahl der Steuerfahnder wurde von 1992 bis 1998 um rd. 70 v. H. erhöht. Die Zahl der Betriebsprüfer wurde im gleichen Zeitraum um rd. 34 v. H. erhöht.

Darüber hinaus hätten die Länder bewogen werden können, sich in der Frage des Prüfungsturnus für die einzelnen Betriebs-Größenklassen mittelfristig aneinander anzunähern. Auch in den übrigen Bereichen (Veranlagung, Rückstandsentwicklung) habe es in den letzten Jahren positive Tendenzen gegeben.

Die 5. Sitzung am 9. Februar 2001 galt der Herausforderung Solidarpakt vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Wirtschafts- und Finanzkraftentwicklung in den alten und neuen Bundesländern. Die Bundesregierung gab den Bericht Entwicklung finanzwirtschaftlicher Eckdaten der deutschen Bundesländer seit 1970 und Arbeitslosenquoten der deutschen Bundesländer seit 1974 ab.

Der Bericht liefert einen umfassenden Überblick wesentlicher Kennziffern zur Entwicklung der Haushalte von Ländern und Gemeinden – untergliedert nach Westdeutschland, Ostdeutschland und Berlin – sowie der Entwicklungstendenzen im Finanzausgleich seit der Finanzreform von 1969. Eindeutige Schlussfolgerungen bezüglich regionaler Konvergenz und der Entwicklung regionaler Disparitäten ließen sich aus dem vorgelegten Zahlenmaterial allerdings nicht ableiten.

Die Fraktion der SPD problematisierte insbesondere den Bevölkerungsrückgang in den Stadtstaaten und in den neuen Bundesländern (mit Ausnahme von Brandenburg). Dies habe negative Auswirkungen für die Stadtstaaten zur Folge, da Steuerkraft abwandere, die öffentlichen Güter und Dienstleistungen jedoch weiterhin in Anspruch genommen werden. Hingegen verschärfe sich in den neuen Bundesländern die Dünnsiedlerproblematik – wie vom BVerfG angesprochen.

Die Bundesregierung führte hierzu aus, dass die strukturellen Eigenheiten der Stadtstaaten durch die Einwohnerwertung im gegenwärtigen System des FAG berücksichtigt werden. Das Ziel des Finanzausgleichs könne nicht die Steuerung von Wanderungsbewegungen sein. Die Abwanderungstendenz aus den Großstädten in Westdeutschland sei nicht zu vergleichen mit der Abwanderungstendenz aus den neuen Bundesländern.

Zum Problem der Lohnsteuerzerlegung erklärte die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, dass die bisherige Zerlegung der Lohnsteuer nach dem Wohnsitzprinzip die Wanderungstendenzen und die abgeschwächte Finanzkraftentwicklung verstärke. Hinsichtlich einer Veränderung des Zerlegungsschlüssels wurde angeregt: Lohnsteuerzerlegung zu 50 % nach dem Wohnsitzprinzip und zu 50 % nach dem Betriebsstättenprinzip. Dies würde zielführend dem Binnenwanderungsproblem in Deutschland gerecht werden.

Unter Hinweis auf frühere Befassungen des Bundesverfassungsgerichtes mit der Zerlegungsproblematik erklärte die Bundesregierung, dass das Arbeitsprogramm Maßstäbegesetz/Finanzausgleichsgesetz nicht zusätzlich mit der Zerlegungsproblematik beschwert werden könne.

Die Fraktion der CDU/CSU bat die Bundesregierung um eine Bewertung der Angleichungsergebnisse der Wirtschafts- und Finanzkraft im Vergleich Ost – West seit 1990.

Die Bundesregierung antwortete, dass für die ersten Jahre nach der Wiedervereinigung eine sehr positive Wirtschaftsentwicklung in den neuen Ländern bilanziert werden könne, in den letzten Jahren jedoch eine Stagnation des Aufholprozesses festgestellt werden müsse. Ursächlich hierfür seien die notwendigen Anpassungsprozesse der Bauindustrie in den neuen Bundesländern, wobei eine positive Wirtschaftsentwicklung im Bereich des verarbeitenden Gewerbes zu erkennen sei. Als notwendige Voraussetzung für einen weiteren ökonomischen Aufholprozess werde die Schließung der Infrastrukturlücke angesehen. Dieser Bereich werde insbesondere für die Diskussion um den Solidarpakt II von großer Bedeutung sein.

Die Fraktion der SPD verwies hinsichtlich des Auseinanderdriftens bzw. Nicht-Konvergierens von Ost und West auf die Drift, die innerhalb der westdeutschen Länder festzustellen sei. Dies zeige, dass der Finanzausgleich nicht die Erwartung an die Angleichung der Lebensverhältnisse erfüllt habe, jedoch auch nicht erfüllen könne. Bezüglich der Zinsausgabenquote sei festzustellen, dass eine niedrige Verschuldung in Ländern wie Bayern und Baden-Württemberg ermögliche, überdurchschnittliche Investitionen zu tätigen. Es könne allerdings nicht davon ausgegangen werden, dass es nur einer Stellschraube bedürfe, um das eigene Interesse zu wecken und damit alle Probleme zu lösen.

Von der SPD-Fraktion wurde betont, dass niedrige Zins-Steuer-Quoten auf grundsätzlich unterschiedlichen Voraussetzungen beruhen. So habe es z. B. in Bayern über lange Jahre Entwicklungspotenziale gegeben, während es in Nordrhein-Westfalen mit alten Industriestandorten Probleme gegeben habe, deren Lösung zwar zu guten Ergebnissen des Strukturwandels geführt hätten, aber über Kreditaufnahme finanziert worden seien. Dies sei nicht als Kritik an Nordrhein-Westfalen zu verstehen, sondern diene der Aufhellung des Zusammenhangs von Strukturwandel, Wirtschaftskraftentwicklung und der Ausgabensituation unter den westlichen Bundesländern.

Der sehr detaillierte Bericht der Bundesregierung solle nicht als Grundlage von gegenseitigen Schuldzuweisungen verwendet werden. Die wirtschaftliche und finanzielle Situation eines Bundeslandes sei nicht vorrangig durch die parteipolitische Zugehörigkeit der Regierungsmitglieder bestimmt; insbesondere dürften die unterschiedlichen Ausgangsvoraussetzungen nicht vernachlässigt werden.

Die Bundesregierung stellte klar, dass das Bundesverfassungsgericht den Auftrag an den Gesetzgeber formuliert habe, allgemeine, abstrakte und verfassungskonkretisierende Maßstäbe zu entwikkeln; das FAG habe einen Finanzkraftausgleich zum Ziel, mit dem die hier diskutierten Probleme nicht zielgenau gelöst werden könnten. Entsprechend sollte das System des im FAG geregelten Finanzausgleichs nicht überstrapaziert werden.

Sodann bat der Ausschuss um Auskunft, was unter dem „Solidarpakt“ zu verstehen sei (Definitionen, Volumina).

Die Bundesregierung legte in einer unter den Ressorts abgestimmten Stellungnahme dar, dass sie beabsichtige, den Regelungsumfang des Solidarpakts für die Jahre ab 2005 an den Vereinbarungen zum bestehenden Solidarpakt auszurichten. Kernpunkt des 1993 vereinbarten Solidarpakts sei die Sicherstellung der Finanzausstattung der neuen Länder durch Integration in den Finanzausgleich und durch ergänzende Bundeshilfen gewesen: jährlich 14 Mrd. DM Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zuzüglich jährlich 6,6 Mrd. DM nach dem Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost. Daran sollten sich auch die Regelungen für die Jahre ab 2005 orientieren.

Über alle darüber hinausgehenden Maßnahmen müsse außerhalb des Solidarpakts im gesetzlichen Haushaltsverfahren entschieden werden.

Der wirtschaftliche Aufholprozess der neuen Länder im Rahmen einer Anschlussregelung zum Solidarpakt werde am besten unterstützt, wenn die Mittel über die beiden genannten Instrumente dem weiteren Aufbau der Infrastruktur zugute kämen.

Ergänzend wurde eine Ausfertigung des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen diskutiert, die eine erweiterte Konzeption von Solidarpakt umreißt.

Im Anschluss daran behandelte der Ausschuss in der 6. Sitzung am 16. Februar 2001 die Standpunkte der ostdeutschen Länder zu einem Maßstäbegesetz und einem Finanzausgleichsgesetz unter besonderer Berücksichtigung des Solidarpakts II (vgl. auch T. IV. 6.a) dieses Berichts).

Hierzu hatte die Sächsische Staatskanzlei dem Ausschuss im Auftrag der fünf ostdeutschen Länder und Berlins vier Gutachten der unabhängigen Wirtschaftsforschungsinstitute ifo, IWH, DIW und RWI übermittelt. Die Gutachten präzisieren einen Nachholbedarf im Infrastrukturbereich und fordern eine nach 2004 weiterhin erforderliche Wirtschafts- und Arbeitsmarktförderung für Ostdeutschland. Eine abschließende Würdigung der Gutachten nahm der Ausschuss nicht vor.

Die 7. Sitzung am 9. März 2001 hatte sowohl die Prüfung der Vergabevoraussetzungen der allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen – insbesondere Bestimmung des Begriffs der Leistungsschwäche – als auch der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen – insbesondere Benennung und Begründung der Sonderlasten – zum Gegenstand.

Dem Auftrag an den Gesetzgeber entsprechend, der nachgeschalteten Funktion der Bundesergänzungszuweisungen Rechnung zu tragen, forderte der Sonderausschuss einen Bericht der Bundesregierung über die Maßstäbe für die Ge-

währung von Bundesergänzungszuweisungen nach Artikel 107 Abs. 2 Satz 3 GG an.

Dieser zu der Sitzung vorgelegte Bericht kam zu folgenden Ergebnissen:

Die Maßstabsbildung für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen habe sich an allgemeinen verfassungsrechtlichen Verteilungs- und Ausgleichsprinzipien zu orientieren.

Das Solidarprinzip sei Ausdruck des bündischen Prinzips des Einstehens für einander. Die Solidarpflichten des Bundes seien mit Blick auf das Ziel des bundesstaatlichen Finanzausgleichs zu beurteilen, eine angemessene Finanzausstattung der finanzschwachen Länder sei ohne Über-forderung der finanzstarken Länder zu erreichen.

Durch die BEZ erfolge eine ergänzende Korrektur, wenn das Verteilungs- und Ausgleichsergebnis nach Länderfinanzausgleich eine Finanzausstattung erbringt, die nach bündischem Prinzip noch als änderungsbedürftig erscheine.

Der Umfang der Solidarpflichten des Bundes sei daher abhängig vom Verteilungs- und Ausgleichsergebnis nach Länderfinanzausgleich.

Aus dem föderalen Gleichbehandlungsgrundsatz folge, dass alle Länder in gleicher Weise zu berücksichtigen seien. Für die BEZ leite sich daraus ein Benennungs- und Begründungsgebot sowie eine Überprüfungspflicht des Gesetzgebers ab.

Die Maßstäbe müssten gewährleisten, dass sich die Ausgleichsfolgen den jeweiligen finanzwirtschaftlichen Verhältnissen anpassen.

Die Maßstäbe müssten laut BVerfG entsprechend den vorgefundenen finanzwirtschaftlichen Verhältnissen und gesicherten finanzwissenschaftlichen Erkenntnissen ausgerichtet werden. Der Aspekt des Eigenanteils gewährleiste, dass über- bzw. unterproportionale Veränderungen der Finanzkraft nicht in vollem Umfang zu Gunsten oder zu Lasten eines Landes ausgeglichen werden können

Darüber hinaus sind dem Bericht zufolge nachstehende besondere verfassungsrechtliche Grundsätze für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen zu berücksichtigen.

Nach Auffassung des BVerfG komme gegenwärtig die Vergabe von allgemeinen BEZ insbesondere dann in Betracht, wenn die Finanzkraft der neuen Länder so weit vom Finanzkraftdurchschnitt entfernt ist, dass eine angemessene Annäherung aus den Finanzmitteln der alten Länder nicht erreicht werden könne, ohne dass deren Leistungsfähigkeit entscheidend geschwächt würde.

Maßstab für die Gewährung von allgemeinen BEZ sei die Leistungsschwäche. Nach Auffassung des BVerfG erfordere der Begriff der Leistungsschwäche – anders als der Begriff der Finanzkraft – nicht einen bloßen Aufkommensvergleich, sondern eine Bewertung des Verhältnisses von Finanzaufkommen und Ausgaben der Länder.

Daraus könne die Schlussfolgerung gezogen werden, dass Empfänger nur solche Länder sein können, deren Finanzkraft den Länderdurchschnitt deutlich unterschreitet.

Betreffend die Höhe der allgemeinen BEZ für einzelne Länder sei das Nivellierungsverbot und das Verbot der Veränderung der Finanzkraftreihenfolge zu beachten.

Hinsichtlich der Sonderbedarfs-BEZ sei die Leistungsschwäche gleichfalls ein wichtiger Maßstab für deren Gewährung. Die Leistungsschwäche ergebe sich nach Auffassung des BVerfG aus der Relation des Finanzaufkommens eines Landes zu seinen Ausgabenlasten. Durch die Vergabe von Sonder-BEZ solle grundsätzlich der Länderdurchschnitt nicht überschritten werden.

Daraus folge, dass grundsätzlich Länder, die nach Länderfinanzausgleich den Länderdurchschnitt erreicht haben, nicht Empfänger sein können.

Betreffend die Höhe könne das Nivellierungsverbot bei den Sonder-BEZ unbeachtet bleiben. Eine Finanzkraft, die über dem Durchschnitt liege, dürfte jedoch nur unter besonderen Voraussetzungen und vorübergehend erreicht werden. Entsprechend müsse der Umfang begrenzt bleiben, weil die ergänzende und nachrangige Funktion der BEZ zu berücksichtigen seien.

Sonder-BEZ unterlägen einer Benennungs- und Begründungspflicht, so dass nur außergewöhnliche Gegebenheiten die Gewährung begründen. Dies könnten insbesondere sein:

Sonderlasten von Ländern in extremer Haushaltsnotlage, wobei nach dem BVerfG eine Vergabemöglichkeit nur unter äußerst engen Voraussetzungen bestehe, die in die Maßstabsbildung einzubeziehen sind;

Sonderlasten der neuen Länder und Berlin, wobei nach dem BVerfG diese nur vorübergehend gerechtfertigt und die entsprechenden Voraussetzungen in die Maßstabsbildung einzubeziehen seien.

Entsprechend sei für die Sonder-BEZ eine Befristung erforderlich, weil nur im Ausnahmefall ein Überschreiten der länderdurchschnittlichen Finanzkraft zulässig sei. Ebenfalls ließen sich Sonderlasten und deren Berücksichtigung nur aus der gegenwärtigen Situation begründen.

Eine Überprüfung sei erforderlich, um einen Verstoß gegen den föderalen Gleichbehandlungsgrundsatz auszuschließen.

Aufgrund des Ausnahmecharakters der Vergabe sei im Regelfall einer degressiven Ausgestaltung der Vorzug zu geben.

Die Bundesregierung erläuterte auf die Frage nach einer unterschiedlichen Verwendung des Begriffs der Leistungsschwäche – einerseits werden leistungsschwache Länder durch die im Länderfinanzausgleich ausgleichsberechtigten Länder definiert, andererseits wird Leistungsschwache durch das Verhältnis von Einnahmen zu Ausgabenvolumen festgestellt –, dass die allgemeine Definition der Leistungsschwäche am Verhältnis von Ausgabenlasten und Finanzaufkommen ansetze. Davon abgesetzt seien die speziellen Regelungen für die allgemeinen BEZ und die Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen. Für die allgemeinen BEZ erfolge eine Orientierung am Bundesverfassungsgerichtsurteil von 1986, nach dem sich die Leistungsschwäche im Sinne des Artikels 107 GG aus der Relation des Finanzaufkommens eines Landes zu seinen allgemeinen und besonderen Ausgabelasten ergebe. Die Leistungsschwäche könne zwar in aller Regel danach bestimmt werden, ob das Land nach den Ergebnissen des horizontalen Länderfinanzausgleichs eine unterdurchschnittliche Finanzausstattung auf-

weise; dies gelte insbesondere für die allgemeinen BEZ. Davon abweichend könnten aber auch Sonderlasten einzelner Länder als Leistungsschwäche berücksichtigt werden, dies rechtfertige Sonderbedarfs-BEZ.

Weitere Vorgaben des Gerichts seien die Einhaltung der Finanzkraftreihenfolge und des Nivellierungsverbots hinsichtlich der allgemeinen BEZ.

Die Fraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bat die Bundesregierung um eine Bewertung, wo bei der vorgelegten Maßstabsbildung die anreizerhöhenden Wirkungen zu erwarten seien. Dies sei letztlich auch vom Verfassungsgericht vorgegeben.

Hierzu erläuterte die Bundesregierung die anreizerhöhenden Wirkungen in zweierlei Hinsicht: Abschaffung der gegenwärtigen Mindestauffüllung von 99,5 % und Abschaffung der hohen Auffüllung von 90 % des fehlenden Betrages zum Länderdurchschnitt.

Die SPD-Fraktion stellte klar, dass der Auftrag der verfassungskonkretisierenden Maßstäbe nicht so weit gehen dürfe, dass die verfassungsrechtlichen Vorgaben eingeengt werden. Entsprechend sei zu fragen, ob es zum gegenwärtigen Zeitpunkt sinnvoll sei, die Anzahl der BEZ auf zwei Arten zu beschränken. Diese Beschränkung sei aus Sicht der SPD-Fraktion aus der Rechtsprechung des BVerfG nicht zu erkennen, da sich diese nur auf die bestehenden BEZ beschränke.

Zu den BEZ wegen Kosten politischer Führung und zentraler Verwaltung führte die Bundesregierung aus, dass diese hinsichtlich ihrer Bemessung und Verteilung sehr stark kritisiert werden; die Entwicklung eines verfassungsgemäßen Verteilungsschlüssels sei schwierig.

Die CDU/CSU-Fraktion bat um Darlegung der Erwartungen der Bundesregierung über die zukünftige Höhe der Bundesergänzungszuweisungen. Ansonsten befände sich der Ausschuss in der Situation, „in eine Nebelwand hineinzufahren, ohne zu wissen, was hinten auf ihn zukommt“. Insofern müssten auch die finanziellen Auswirkungen des Maßstäbegesetzes hinreichend quantifiziert werden.

Im Blick darauf, dass das BVerfG in seinem Urteil vom 11. November 1999 – für alle Prozessbeteiligten überraschend – dem Gesetzgeber auch den Auftrag erteilt hat, die in Artikel 106 GG festgelegten Grundsätze der vertikalen Umsatzsteuerverteilung durch anwendbare, allgemeine, ihn selbst bindende Maßstäbe zu konkretisieren, befasste sich der Sonderausschuss in seiner 8. Sitzung am 16. März 2001 mit dem von der Bundesregierung vorgelegten Bericht über die Konkretisierung der unbestimmten Rechtsbegriffe der vertikalen Umsatzsteuerverteilung in Artikel 106 GG, insbesondere Konkretisierung der ‚notwendigen Ausgaben‘ und ‚laufenden Einnahmen sowie ‚Berücksichtigung einer mehrjährigen Finanzplanung‘:

Tragendes Element und Berechnungsgrundlage zur Bestimmung des gleichmäßigen Anspruchs auf Deckung sei das gemeinsam von Bund und Ländern herangezogene Deckungsquotenprinzip.

Der Ausgleich der Deckungsquoten liefere ein gemeinsames, die Beteiligten bindendes Prinzip zur Bestimmung der Ansprüche von Bund und Ländern.

Die Deckungsquoten ergäben sich dabei als rechnerisches Verhältnis der laufenden Einnahmen zu den notwendigen Ausgaben.

Der Deckungsquotenansatz drücke die umfassend zu verstehende Einnahmen- und Ausgabenorientierung der vertikalen Steuerverteilungsstufe aus.

Mit der Rechtsnorm des billigen Ausgleichs solle verhindert werden, dass nur vorübergehende Ungleichgewichte in den Deckungsansprüchen zu einer Neufestsetzung der Umsatzsteueranteile führten.

Auf Dauer dürfe nicht eine der bundesstaatlichen Ebenen im Vergleich zur anderen Ebene zu einer überhöhten Kreditfinanzierung ihrer Ausgaben gezwungen sein.

Der billige Ausgleich der Deckungsbedürfnisse als Verfahrensnorm beließe dem Gesetzgeber Spielräume zum Wägen und Gewichten und drücke die Fairness in der Abstimmung zwischen zwei gleichberechtigten staatlichen Ebenen aus.

Die methodische Frage des BVerfG, ob es der ausdrücklichen Regelung des Artikels 106 Abs. 3 Sätze 5 und 6 GG bedürfe, beziehe sich auf die Neuregelung des Familienleistungsausgleichs zum 1. Januar 1996, die grundgesetzlich verankert worden sei.

Danach seien in die Festsetzung der Anteile von Bund und Ländern am Umsatzsteueraufkommen auch die Steuermindereinnahmen einzubeziehen, die den Ländern ab 1. Januar 1996 aus der Berücksichtigung von Kindern im Einkommensteuerrecht entständen.

Nach Auffassung der Bundesregierung begründe Artikel 106 Abs. 3 Satz 5 und 6 GG keinen verfassungsrechtlichen Anspruch auf einen eigenständigen Sonder-Umsatzsteuerausgleich. Durch die grundgesetzliche Ermächtigung sollten nicht zwei isolierte Regelkreise – „Berücksichtigung der Steuermindereinnahmen im Bereich des Familienleistungsausgleichs“ zum einen, „Umsatzsteuerverteilung im Übrigen“ zum anderen – geschaffen werden. Der allgemeine Deckungsquotenausgleich aufgrund von Artikel 106 Abs. 3 Satz 4 GG beinhalte die Steuermindereinnahmen im Bereich des Familienleistungsausgleichs bereits vollständig. Eine einzelgesetzliche Sonderregelung zum Familienleistungsausgleich im FAG als Sonderausgleich außerhalb der Umsatzsteuerverteilung nach dem allgemeinen Deckungsquotenausgleich sei somit nicht sachgerecht.

Aus der Verpflichtung zur Gegenüberstellung der Einnahmen und der Ausgaben von Bund und Ländern leite sich ein umfassender Ansatz für die Bestimmung der notwendigen Ausgaben und der laufenden Einnahmen ab.

Die Gebietskörperschaften stellen nach § 2 Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) Haushalts- und Finanzpläne auf, die zur Feststellung und Deckung des Finanzbedarfs dienten, der zur Erfüllung der Aufgaben der staatlichen Ebenen voraussichtlich notwendig sei.

Daher seien die in den Haushalts- und Finanzplänen von Bund und Ländern (einschl. Gemeinden) veranschlagten Ausgaben – unter Berücksichtigung der mehrjährigen Finanzplanung – als einheitlicher Maßstab für die notwendigen Ausgaben zu verstehen.

Nicht zu den notwendigen Ausgaben zählten die besonderen Finanzierungsvorgänge.

Ausgangspunkt für die Maßstabsbildung sei die Überlegung, dass das „öffentliche Interesse“ abstrakte Messlatte zur Bestimmung der notwendigen Ausgaben sein müsste.

Ihren Niederschlag finde diese abstrakte Norm im HGrG und in den Haushaltsordnungen von Bund und Ländern, die in engem Zusammenhang zu Artikel 106 GG stehe. Damit ist ein Grundkonsens über die Prioritäten in der öffentlichen Aufgabenerfüllung zwischen den bundesstaatlichen Ebenen vorausgesetzt. Dagegen sei eine abschließend aufzählende Festlegung der notwendigen Ausgaben oder laufenden Einnahmen, prinzipiell nicht möglich.

Aus Sicht der Finanzwissenschaft habe – so die Bundesregierung in dem Bericht – sowohl der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen als auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung diese Auffassung nachdrücklich gestützt.

Im Verständnis eines umfassenden Einnahmen-Ausgaben-Ausgleichs sei bei der Maßstabsbildung zu berücksichtigen, dass die laufenden Einnahmen nicht auf die Steuereinnahmen beschränkt sein könnten. Diese müssten vielmehr auch die Einnahmen aus der Kapitalrechnung enthalten.

Der Grundsatz der Berücksichtigung einer mehrjährigen Finanzplanung könne sachgerecht im Sinne einer Koordinierung der mittelfristigen Finanzpläne der einzelnen Gebietskörperschaften interpretiert werden. Dieser Ansatz drücke den finanzwirtschaftlichen Verbund von Bund und Ländern im Sinne des Artikel 106 GG aus.

Die Koordinierung der Finanzpläne von Bund, Ländern und Gemeinden sei Aufgabe des Finanzplanungsrates. Insbesondere wegen der disziplinierenden Wirkung für die Finanzpolitik der Gebietskörperschaften sollte bei der Bestimmung des Umfangs der Ausgaben im Rahmen der Koordinierung durch den Finanzplanungsrat ein allgemeiner Ausgabenpfad als Norm berücksichtigt werden. Die im Finanzplanungsrat beschlossenen Empfehlungen schafften politische Vorgaben, die als Grenze des Finanzierbaren auch Grundlage für die Berechnung der notwendigen Ausgaben seien.

Die institutionalisierte Form der koordinierten Finanzplanung von Bund und Ländern im Finanzplanungsrat sowie die parlamentarische Kontrolle der Ausgabenwirtschaft von Bund und Ländern gewährleisteten, dass eine großzügige Ausgabenpolitik nicht über die Umsatzsteuerverteilung refinanziert werden könne.

Eine weiter gehende Koordinierung der Finanzpläne durch den Finanzplanungsrat sei nicht sachgerecht.

Wegen des in Artikel 106 GG angelegten Gebots der Disziplinierung der Verschuldungspolitik der Gebietskörperschaften solle der Finanzplanungsrat in seinen Empfehlungen sicherstellen, dass die Bestimmungen des Maastricht-Vertrages und des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts zur Begrenzung des gesamtstaatlichen Defizits umgesetzt werde. Durch eine gemeinsame verbindliche Ausgabenlinie sollten die öffentlichen Haushalte bis zu einem bestimmten Zeitpunkt ausgeglichen werden.

Diese gesamtstaatlichen finanzpolitischen Zielsetzungen stellten Anforderungen an die innerstaatliche Koordinierung der innerstaatlichen Haushalte dar, denen mit den Empfehlungen des Finanzplanungsrates Rechnung getragen werde.

Die Bundesregierung plane, spätestens im Jahr 2006 einen ausgeglichenen Haushalt ohne Neuverschuldung vorzulegen. Auch einige Länder sähen eine Selbstbindung des Haushaltsgesetzgebers mit dem Ziel eines Haushaltsausgleichs zu einem bestimmten Zeitpunkt vor.

Das Abstellen auf die Veränderung der Deckungsquoten als Voraussetzung für eine Neufestsetzung der Umsatzsteueranteile bedeute, dass sich das Verhältnis zwischen den laufenden Einnahmen und notwendigen Ausgaben des Bundes und der Länder wesentlich anders entwickelt haben müsste.

Es komme also nicht darauf an, dass sich allgemein die wirtschaftlichen Verhältnisse in Bund und Ländern gegenüber dem Zeitpunkt der Festlegung des geltenden Verteilungsschlüssels anders entwickeln.

Auf der Basis von Deckungsquotenberechnungen solle von Bund und Ländern in einem geordneten transparenten Verfahren die Entscheidungsfindung zur Verteilung der Umsatzsteuer auf politischer Ebene vorbereitet werden.

Das BVerfG sehe in der notwendigen Abstimmung der Deckungsbedürfnisse des Bundes und der Länder durch den Gesetzgeber einen „Auftrag zum Wägen und Gewichten“, der dazu beitrage, „dass politische Kompromisse in den Grenzen festgelegter Kriterien und Verfahrensregeln gefunden werden“.

Dabei müsse gewährleistet sein, dass der Gesetzgeber die Umsatzsteuerverteilung zum Gegenstand der Beratung und Bewertung mache.

Nach Auffassung der Bundesregierung müssten sich die Verhandlungen zur Umsatzsteuerverteilung – entsprechend den im GG enthaltenen Regeln – auf zwischen Bund und Ländern abgestimmte quantitative Grundlagen stützen. Der sachlich erforderlichen Abstimmung zwischen den Beteiligten müssen notwendigerweise technische Vorbereitungen auf der Arbeitsebene von Bund und Ländern vorausgehen.

Die CDU/CSU-Fraktion erklärte hierzu, dass die Deckungsquotenberechnung das Schlüsselelement für die Berechnung der vertikalen Umsatzsteuerverteilung bildet. Unter Hinweis auf die seit langem offen zu Tage tretenden methodischen Diskrepanzen in den Deckungsquotenberechnungen von Bund und Ländern wurde die Bundesregierung um Vorlage paralleler Berechnungen von Bund und Ländern gebeten, um die divergierenden Ergebnisse in beiden Rechenwerken besser nachvollziehen zu können.

Die CDU/CSU-Fraktion widersprach der Auffassung der Bundesregierung und betonte, dass der Familienleistungsausgleich nach Artikel 106 Abs. 3 Satz 5 und 6 GG einen gesonderten Regelkreislauf darstelle.

An verschiedenen Beispielen wurden die einzelnen Positionen im Streit um die richtige Methode bei der Deckungsquotenberechnung dargestellt. Nach Auffassung der Bundesregierung sei entsprechend dem Dispositionsprinzip zu verfahren. Die Länder hingegen rechneten nach dem Belastungsprinzip.

Allein durch die so eingetretene Bilanzverlängerung führe diese Operation dazu, dass sich die Deckungsquote des Bundes verbessere und die der Länder verschlechtere.

Auch die Behandlung der an die EU fließenden Beiträge sei ein Beispiel dafür, mit welchen nachteiligen Folgen für den

Bund die methodischen Ansätze der Länder verbunden seien. Die Länder rechneten die Zahlungen an die EU dem Bund sowohl als Einnahmen als auch als Ausgaben zu – mit entsprechend nachteiligen Auswirkungen für den Bund aufgrund der damit eintretenden Bilanzverlängerung. Dass der Bund über diese Mittel disponieren könne, sei aber wirklichkeitsfremd. Richtig sei daher die Methode, die Einnahmen des Bundes um diese Beträge zu kürzen.

Die SPD-Fraktion erklärte, das BVerfG habe das Parlament mit der Präzisierung der Begriffe der laufenden Einnahmen und der notwendigen Ausgaben – unter Berücksichtigung der finanzwirtschaftlichen Verhältnisse und der finanzwissenschaftlichen Erkenntnisse – beauftragt. Diesbezüglich gebe es wohl keine akzeptable Alternative zu dem Lösungsansatz der Bundesregierung, die tatsächlichen Haushaltsansätze, unter Berücksichtigung einer mehrjährigen Finanzplanung, dem Deckungsquotenvergleich zu Grunde zu legen. Diese Bewertung wurde von der Bundesregierung bestätigt.

Die Bundesregierung erwiderte, sie habe im Entwurf eines Maßstäbegesetzes eine sehr umfassende Definition der laufenden Einnahmen gewählt. Erfasst würden die gesamten Einnahmen, wie sie in den Haushalten veranschlagt sind. Damit seien auch die Privatisierungserlöse erfasst, die in den Haushalten veranschlagt sind. Wenn der jeweilige Haushaltsgesetzgeber sich dafür entscheide, bestimmte Vermögensgegenstände irgendeiner Gesellschaft zu übertragen und damit außerhalb des Haushalts zu regeln, dann werde dies nach der Bundesmethode nicht in Frage gestellt. Der Bund sei von den statistischen Möglichkeiten her ja gar nicht in der Lage, z. B. bei allen Gemeinden nachzuvollziehen, warum bestimmte Ausgliederungen vorgenommen würden. Daher müsste letztlich akzeptiert werden, was in den Haushalten niedergeschrieben sei.

Die SPD-Fraktion merkte an, dass ein Fortbestehen des offenen Dissenses zwischen Bund und Ländern in der Frage der Deckungsquotenberechnung nicht mehr hinnehmbar sei.

Die Bundesregierung wurde um Stellungnahme gebeten, warum das verfassungsrechtliche Gebot der Berücksichtigung einer mehrjährigen Finanzplanung in der Praxis nicht berücksichtigt worden sei, dies auch vor dem Hintergrund der Vermutung, dass dies mit den „kreativen“ Gestaltungsmöglichkeiten zusammenhänge, die eine solche Finanzplanung eröffne.

Die Bundesregierung vertrat die Auffassung, dass das bisher praktizierte Verfahren als zwischen Bund und Ländern abgestimmte Finanzplanung charakterisiert werden könne. Das im Entwurf des Maßstäbegesetzes entsprechend formalisierte Verfahren zeige die Möglichkeiten, aber auch die Grenzen des in einem föderativen Staat Organisierbaren auf.

In seiner 9. Sitzung am 30. März 2001 behandelte der Sonderausschuss die Berücksichtigung abstrakter Mehrbedarfe im Länderfinanzausgleich. Grundlage der Beratung war das gleichnamige Gutachten, das die Bundesregierung bei der Wissenschaftlichen Abteilung des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) in Auftrag gegeben hatte. Zu dem Finanzausgleichsgesetz solle ein weiteres Gutachten folgen.

Die Bundesregierung legte ihre Auffassung dar, wonach das Grundgesetz das Kriterium der Einwohnerzahl als abstrakten Bedarfsmaßstab vorgebe. Die Einwohnerzahl könne modifiziert werden, wenn es abstrakte Mehrbedarfe gebe, welche die strukturellen Eigenarten der Länder und Gemeinden widerspiegelten. Das BVerfG habe in diesem Zusammenhang Prüfaufträge an den Gesetzgeber erteilt und die Benennung verlässlicher, objektivierbarer Indikatoren zur Erfassung abstrakter Mehrbedarfe angemahnt. Das Gutachten des BBR bleibe als Grundlage für die Bestimmung des Maßstäbegesetzes zwar notwendigerweise abstrakt, es lege aber die wesentlichen Indikatoren und Untersuchungsmethoden dar.

Zu dem Gutachten werde ausgeführt, dass in der geltenden Fassung des Finanzausgleichsgesetzes siedlungsstrukturell bedingte Mehrbedarfe ausschließlich den Stadtstaaten sowie Ländern mit großen Gemeinden zuerkannt werden. Da im vereinten Deutschland neue siedlungsstrukturelle Gegebenheiten festzustellen seien, sehe das BVerfG Prüfungsbedarf unter dem Aspekt der Ländergleichbehandlung: Aus einer dünnen Besiedelung könnten ebenso wie aus einer hohen Verdichtung Mehrbedarfe entstehen, die im Rahmen von Finanzausgleichsregelungen zu berücksichtigen seien. Dabei dürfen „Umfang und Höhe eines Mehrbedarfs sowie die Art seiner Berücksichtigung (...) vom Gesetzgeber nicht frei gegriffen werden. Sie müssen sich nach Maßgabe verlässlicher, objektivierbarer Indikatoren als angemessen erweisen“. Zu untersuchen sei also, ob strukturelle Unterschiede zwischen den Ländern bestehen, die abstrakte Mehrbedarfe begründen können und ob diese über Indikatoren sachgerecht abgebildet werden können.

Die Untersuchung umfasse folgende Arbeitsschritte: Analyse siedlungsstruktureller Unterschiede, Analyse staatlicher und kommunaler Aufgaben, die abstrakten Mehrbedarf begründen können, und die Überprüfung staatlicher und kommunaler Aufgaben mit objektivierbaren Indikatoren.

Die Bundesrepublik Deutschland sei durch eine dezentrale räumliche Verteilung von Wirtschaft und Bevölkerung gekennzeichnet. Es werde die Frage untersucht, ob sich diese siedlungsstrukturellen Unterschiede zwischen den Ländern in der gemeinde- und länderspezifischen Aufgabenerfüllung widerspiegelten. Hierzu werde die Finanzstatistik als empirische Grundlage der Untersuchung gewählt. Hinsichtlich der Prüfung eines abstrakten Mehrbedarfs müssten die Aufgaben sowohl objektiv und von ländereigenen und auch kommunalen Prioritäts- oder Dringlichkeitsentscheidungen unabhängig sein als auch finanziell erheblich sein und alle Länder – wenn auch in unterschiedlicher Intensität – betreffen.

Daher würden zunächst Aufgaben abgeschichtet, die durch hohe landes- oder kommunalpolitische Freiheitsgrade bestimmt seien. Dies beträfe die Aufgaben Kunst und Kulturpflege, Theater und Musik sowie Sport und Erholung. Diese Aufgaben umfassten vorwiegend Angebote, die in der Regel zu den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben der Gemeinden gehören, deren Bereitstellung aber gesellschaftspolitisch erwünscht sei. Auch wenn sich die politischen Entscheidungsträger vor Ort diesem Erfordernis nicht leicht entziehen können, bestehe ein Spielraum, der bis zur Ausgestaltung von Gebühren und Beiträgen reiche.

Damit Mehrbedarfe ausgleichserheblich seien, müssten sie finanziell erheblich sein. Daher hat das Gutachten den Schwerpunkt auf die finanziell gewichtigen Aufgaben ge-

legt. In den alten Ländern verblieben rund 89 % aller Mehrausgaben in der Prüfung. In den neuen Ländern betrage dieser Anteil rund 85 %.

Die verbleibenden Aufgaben müssten, um einen abstrakten Mehrbedarf begründen zu können, alle Länder betreffen, dies aber in unterschiedlicher Intensität. Die Intensität werde anhand der Streuung gemessen. Entsprechend könnten jene Aufgaben ausscheiden, die in allen Ländern in etwa gleichmäßig anfallen. Dies träfe auf die Aufgabe „Schulen und vorschulische Bildung“ zu. In den alten Ländern streuen die Mehrausgaben nur mit knapp 10 % und wiesen somit die mit Abstand niedrigste Streuung auf. Die Aufgabe „Raumordnung, Landesplanung, Vermessungswesen“ scheide ebenfalls aus, da die Mehrausgaben in den alten Ländern nur mit rund 16 % streuen. Im Vergleich hierzu liege die „Familien-, Sozial- und Jugendhilfe“ bei einer Streuung von fast 40 % in den alten Ländern.

Im Ergebnis könnten folgende Aufgaben einen abstrakten Mehrbedarf begründen: Familien-, Sozial- und Jugendhilfe, Sozialverwaltung, Öffentliche Sicherheit und Ordnung, Rechtschutz, Hochschulen, Einrichtungen und Maßnahmen des Gesundheitswesens, Wohnungswesen, Straßen (einschl. Straßenreinigung und Beleuchtung), Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Versorgung und Beihilfen, Politische Führung und innere Verwaltung.

In den alten Ländern vereinigten diese Aufgaben einen Anteil von rund 65 % aller Mehrausgaben auf sich. In den neuen Ländern betrage dieser Anteil rund 60 %.

In einem nächsten Prüfschritt würden diesen Aufgaben objektivierbare Bedarfsindikatoren gegenübergestellt.

Zunächst werde die Streuung der Mehrausgaben je Einwohner und der Bedarfsindikatoren je Einwohner verglichen. Doch erst die Berechnung des statistischen Zusammenhangs zwischen den Mehrausgaben je Einwohner und dem Bedarfsindikatoren je Einwohner gebe Auskunft darüber, ob die strukturellen Unterschiede zwischen den Ländern abstrakte Mehrbedarfe begründen.

Als Ergebnis der Untersuchung könne festgehalten werden, dass die Unterschiede zwischen den Ländern und ihren Gemeinden hinsichtlich der Siedlungsstruktur sich in der Struktur der Mehrausgaben niederschlagen. Diese strukturellen Unterschiede könnten anhand objektivierbarer Bedarfsindikatoren belegt werden. Sie bildeten zentrale sozioökonomische und infrastrukturelle Rahmenbedingungen ab.

Die zugrunde gelegten Bedarfsindikatoren kommentierten die strukturellen Besonderheiten der hochverdichteten Stadtstaaten. Diese strukturellen Unterschiede begründeten dort abstrakte Mehrbedarfe bei öffentlichen Aufgaben. Hinweise für das Vorliegen abstrakter Mehrbedarfe ergäben sich auch für dünn besiedelte Länder, insbesondere für Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg. Deren abstrakte Mehrbedarfe aufgrund siedlungsstruktureller Besonderheiten träten zwar nicht mit der Klarheit zu Tage wie bei den Stadtstaaten, da sie durch den spezifischen ostdeutschen Nachholbedarf überlagert würden. Aber die Bedarfsindikatoren für Aufgaben wie Straßen oder Ernährung, Landwirtschaft und Forsten ließen abstrakte Mehrbedarfe für dünn besiedelte neue Länder erkennen.

Die Bundesregierung wies ergänzend darauf hin, dass in dem Gutachten sowohl die Länderseite als auch die kommunale Aufgabenseite berücksichtigt worden seien. Die Einheit von Land und Kommune sei insbesondere bei den Stadtstaaten offenbar. Das Gutachten bilde eine gute Grundlage für die Überprüfung der Einwohnerwertung sowohl auf Landesebene als auch auf kommunaler Ebene.

Das Gutachten sei im Kontext des Länderfinanzausgleichs zu sehen und betrachtete nicht isoliert die Gemeinden. Die kommunale Ebene werde zusammen mit der staatlichen Ebene betrachtet. Daher bildeten die Ergebnisse des Gutachtens kommunale Bedarfe mit ab.

Trotz der zusammenfassenden Betrachtung könne eine Differenzierung zwischen den abstrakten Mehrbedarfen auf kommunaler und Landesebene gedanklich durchaus vorgenommen werden. So seien die Aufgaben für Sicherheit und Ordnung Landesaufgaben, für Straßenbau vorwiegend kommunal. Folglich könne erwartet werden, dass die Mehrbedarfe im kommunalen Bereich eher bei den dünn besiedelten Ländern zu finden seien. Der unterschiedlichen Aufgabenwahrnehmung werde im jeweiligen Bundesland durch den kommunalen Finanzausgleich auf verschiedene Weise Rechnung getragen. So gewähre Bayern vorrangig zweckgebundene Zuweisungen an die Kommunen, während andere Länder teilweise in einem selbstregulierendem System ungebundene Zuweisungen an die Kommunen gäben (Gleichmäßigkeitsgrundsatz in Sachsen). Auch weil es diese unterschiedlichen Aufgabenwahrnehmungen gebe, böte sich eine Betrachtung der abstrakten Mehrbedarfe für das Land als Ganzes an.

Der Sonderausschuss erbat nähere Informationen zur Definition der Dünnbesiedlung. So wurde bei der Einwohnerverdichtung ein Durchschnittswert vermisst, der die Feststellung der Abweichungen nach oben bzw. nach unten erleichtere.

Das BBR erläuterte, dass seine Untersuchung die Länderwerte anhand des Indikators „Einwohnerdichte“ verglichen habe. Die Einwohnerdichte sei der zentrale Indikator, der von wissenschaftlicher Seite als der beste Indikator angesehen werde, um die Ländlichkeit, d. h. die Dünnbesiedlung abzubilden. Das Gutachten habe auch die innere Siedlungsstruktur untersucht, weil ein einheitlicher Einwohnerdichtewert innerhalb eines Landes durchaus mit unterschiedlichen internen Strukturen in Verbindung stehen könne. Man habe festgestellt, dass sich einige Gruppen zusammenfassen ließen. Zum Beispiel lebten in Mecklenburg-Vorpommern 43 % der Gesamtbevölkerung in Verbandsgemeinden mit weniger als 100 Einwohnern je km in, Brandenburg betrage dieser Anteil immer noch 36 %. Generell sei zu sagen, dass die dünn besiedelten neuen Länder durchweg ländlicher strukturiert seien als die alten dünn besiedelten Länder.

Die CDU/CSU-Fraktion bat um Auskunft darüber, ob der Begriff „Mehrbedarf“ mit geplanten Ausgaben gleichzusetzen sei. Sie vertrat die Auffassung, dass auch eine Relation zu den „Mehrerträgen“ sowie zu den durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen herzustellen sei.

Das BBR erwiderte, dass auf der Basis eines vollständigen Analyserasters die staatlichen und kommunalen Aufgaben untersucht und in einem ersten Schritt jene staatlichen Aufgaben ausgesondert worden seien, die keine Mehrausgaben,

sondern Mehreinnahmen aufwiesen. Dies sei ein guter Ansatzpunkt, um den Unterschied zu den sonst üblichen Indikatoren zu verdeutlichen. Wenn beispielsweise im Abfallbereich nur auf die Nettoausgaben abgestellt würde, müsste man in einem Analyseraster eigentlich zu dem Schluss kommen, dass hier abstrakte Mehrbedarfe vorlägen. Doch da dieser Bereich kostendeckend durch Gebühren und Beiträge betrieben werde, gelte für alle 16 Länder, dass dort Mehreinnahmen statt Mehrausgaben anfielen und sich deshalb auch kein Mehrbedarf aus dieser Aufgabe ergebe. Wenn eine staatliche Entscheidung vorsehe, bestimmte Einrichtungen kostendeckend zu installieren, entstehe für die staatliche Seite kein Finanzbedarf, der im Rahmen des Länderfinanzausgleichs ausgleichserheblich werde.

Die SPD-Fraktion stellte fest, dass dem BBR-Gutachten darin beizutreten sei, dass sich ein abstrakter Mehrbedarf in dünn besiedelten Regionen vermuten lasse. Dies bestätigten auch andere Gutachten.

Die 10. Sitzung am 6. April 2001 hatte die Prüfung des Umfanges der bei der Bemessung der kommunalen Finanzkraft zu berücksichtigenden Einnahmen und der Höhe der Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft und des kommunalen Finanzbedarfs zum Inhalt.

In ihrem zu diesem Prüfauftrag vorgelegten Bericht wies die Bundesregierung zunächst auf Artikel 107 Abs. 2 Satz 1 GG hin, der den Gesetzgeber beauftrage, die unterschiedliche Finanzkraft angemessen auszugleichen. Aufgabe des Gesetzgebers sei es, festzulegen, was dabei konkret unter dem Begriff Finanzkraft verstanden werden solle. Die Konkretisierung selbst müsse dem Gesetzgeber des neuen Finanzausgleichsgesetzes vorbehalten bleiben.

Die Frage ihrer Ausgleichserheblichkeit dürfte bei den meisten Einnahmen unstrittig sein. Einer besonderen Bewertung bedürfe die Konzessionsabgabe, deren Einnahmen bisher im Finanzausgleich unberücksichtigt blieben und die, wie das BVerfG schon 1992 festgelegt habe, grundsätzlich der Finanzkraft der Kommunen zuzurechnen sei. Sachliche Gründe sprächen für das Prinzip, Einnahmen, die auf autonomen Entscheidungen beruhten, wie dies bei der Konzessionsabgabe der Fall sei, mit einem normierten Sollaufkommen zu erfassen. Dies werde bei der Grundsteuer und der Gewerbesteuer so gehandhabt, bei denen die Kommunen die Hebesätze ebenfalls autonom festlegen könnten. Es sei zweifelhaft, ob der Ermittlungsaufwand eines Sollaufkommens vertretbar wäre, da dies die Auswertung sämtlicher Konzessionsverträge und die gemeindescharfe Erfassung der Verbrauchsmengen nach den jeweiligen Verwendungszwecken und Abnehmergruppen erfordern würde. Andererseits sei die Einbeziehung der Konzessionsabgabe mit ihrem Ist-Aufkommen nicht weniger problematisch, da so Möglichkeiten zu strategischem Verhalten eröffnet würden. Dies wiederum könnte negativ auf die Gesamteinnahmen aus der Konzessionsabgabe durchschlagen. Letztlich habe der Finanzausgleichsgesetzgeber daher auch die Frage zu klären, ob aufgrund der Besonderheiten der Konzessionsabgabe ihre Einnahmen bei der Bemessung der Finanzkraft überhaupt herangezogen werden könnten.

Hinsichtlich der Höhe der Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft und des kommunalen Finanzbedarfs im Länderfinanzausgleich habe das BVerfG bereits in seiner Entscheidung von 1992 dem im gegenwärtigen FAG enthaltenen pauschalen Bedarfsabschlag eine grundsätzliche Absage erteilt und ausdrücklich festgestellt, dass das Grundgesetz den Gesetzgeber verpflichte, die Gemeindefinanzen grundsätzlich, das heißt, sofern dem nicht besondere Gründe entgegenstünden, voll einzubeziehen. Nach Auffassung des Gerichts könne nur über eine volle Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft sichergestellt werden, dass das verfügbare Finanzaufkommen im Bundesstaat aufgabengerecht auf die verschiedenen Aufgabenträger verteilt werde. Über pauschale Abschläge würde das zu verteilende Finanzaufkommen dagegen vorab verringert und so die geforderte aufgabengerechte Mittelverteilung von vornherein verhindert. Darüber hinaus werde die für den Finanzausgleich maßgebliche Finanzkraft eines Landes ganz wesentlich durch die Finanzkraft seiner Kommunen bestimmt.

Damit bestehe für den Gesetzgeber des Maßstäbegesetzes unmittelbarer Handlungsbedarf. Ein bloßes Fortschreiben der bisherigen pauschalen Regelung im Maßstäbegesetz sei damit ausgeschlossen. Die zur Vorbereitung des Maßstäbegesetzes beim Wissenschaftlichen Bereich des BBR in Auftrag gegebene Untersuchung (vgl. oben 9. Sitzung) sei zu dem Ergebnis gelangt, dass strukturelle Unterschiede zwischen den Ländern einschließlich ihrer Kommunen, abstrakte Mehrbedarfe bei Ländern und Kommunen begründeten. Diese abstrakten Mehrbedarfe ließen sich auf objektivierbare Bedarfsindikatoren zurückführen. Die Abbildung der abstrakten Mehrbedarfe über geeignete Indikatoren entspreche der Bedarfsdefinition des BVerfG.

Die SPD-Fraktion stellte fest, dass der Gesetzgeber eine rechtlich wie finanzwirtschaftlich ergebnisoffene Prüfung zu gewährleisten habe. Insbesondere sei zu prüfen, ob das Urteil von 1999 nur auf dem Urteil von 1992 aufbaue oder ob durch die Änderung von Artikel 28 GG in der Zwischenzeit eine Änderung des normativen Gefüges eingetreten sei. Obwohl die hier interessierende Fragestellung ihre verfassungsrechtliche Verankerung in Artikel 107 GG habe, sei zu entscheiden, ob die volle Einbeziehung der Gemeindefinanzkraft – oder weniger – sachlich vertretbar oder auch geboten sei. Konsistenz in der Argumentation sei zwingend erforderlich. Eine Differenzierung habe im Rahmen des politischen Entscheidungsermessens zu erfolgen, die rechtlich und finanzwirtschaftlich abgeleitet sein müsse.

5. Die Beratungen des Regierungsentwurfs

Von seiner 11. Sitzung am 11. Mai 2001 an beriet der Sonderausschuss den Regierungsentwurf unter Zugrundelegung der Stellungnahme des Bundesrates (Bundesratsdrucksache 14/5951) und der Gegenäußerung der Bundesregierung (Bundestagsdrucksache 14/5971) in der Abfolge der Abschnitte des Entwurfs.

Unterrichtung durch den Bundesminister der Finanzen

In seiner einleitenden Unterrichtung verzichtete der Bundesminister der Finanzen unter Hinweis auf seine vorausgegangenen Stellungnahmen in den Sitzungen von Bundesrat und Bundestag auf eine weitere allgemeine Einführung zum Regierungsentwurf und ging stattdessen nur auf einige grundsätzliche Überlegungen ein. Der Föderalismus könne nur dann funktionieren, wenn alle Ebenen angemessen finanziell ausgestattet seien.

Der Bundesminister der Finanzen hielt ein Verfahren im Ausschuss dahin gehend für wünschenswert, dass sich die Diskussion auf diejenigen Punkte konzentriere, in denen der Bund auf der einen und die Gesamtheit der Länder auf der anderen Seite grundsätzlich unterschiedliche Auffassungen verträten. In den anderen Punkten, wo es auch zwischen den Ländern unterschiedliche Nuancen gebe, sei eine Neupositionierung des Bundes jedenfalls nicht ausgeschlossen.

Grundsätzliches

Die CDU/CSU-Fraktion bat die Bundesregierung um Auskunft, wann mit der Vorlage des Entwurfs des Finanzausgleichsgesetzes zu rechnen sei und welche finanziellen Auswirkungen die Einbeziehung des Familienleistungsausgleichs in die allgemeine Deckungsquotenberechnung habe.

Die Bundesregierung erwiderte, sie halte die Vorlage des Entwurfs eines FAG vor einer Einigung mit den Bundesländern für unzweckmäßig. Dann würde die Angelegenheit geradezu zwangsläufig im Vermittlungsausschuss landen. Vorzuziehen sei in jedem Fall eine Einigung zwischen dem Bund und den Ländern, möglichst zwischen Bundeskanzler und den Ministerpräsidenten der Länder.

Vertikale Umsatzsteuerverteilung

Zu den Auswirkungen der Einbeziehung des Zweiten Gesetzes zur Familienförderung (Bundestagsdrucksache 14/6160) in die allgemeine Deckungsquotenberechnung wurde von der Bundesregierung ausgeführt, dass es sich entsprechend dem in § 1 FAG genannten Verteilungssatz von 74 : 26 um einen Betrag von etwa einem Viertel von 60 Mrd. DM, folglich um ca. 15. Mrd. DM handele. Seinerzeit – bei der Neuregelung des Familienleistungsausgleichs – habe die Festlegung der Verteilungsquote von 74 : 26 einen Sinn gehabt. Diese Quote habe sich aus der Zusammenrechnung der Beteiligungsverhältnisse aufgrund der steuerlichen Freibetragslösung 42,5 : 42,5 : 15 % auf der einen Seite und der Kindergeldlösung – Finanzierung zu 100 % durch den Bund – auf der anderen Seite ergeben. Das Verfahren solle aber nicht für die Zukunft weiter fortgeführt werden. Ein gesonderter Regelkreis im Familienleistungsausgleich habe keinen Sinn, da die entsprechenden Einnahmen aus den allgemeinen Deckungsmitteln entnommen würden und daher der allgemeinen Deckungsquote nicht entzogen werden könnten.

Anders als die Bundesregierung sah die CDU/CSU einen eigenständigen Sonder-Umsatzsteuerausgleich im GG verankert. Er sei auch dadurch gerechtfertigt, dass der Bund nicht auf Kosten von Ländern und Gemeinden Kindergeldpolitik betreiben dürfe und daher fortzuführen. Weiter müsse das in § 1 FAG vorgesehene Verhältnis von 74 : 26 dauerhaft abgesichert werden. Ein Austausch von dynamischen (Umsatzsteueranteilen) gegen statische Elemente (Übernahme der Abfinanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ durch den Bund) dürfe nicht stattfinden.

Von der SPD-Fraktion wurde angemerkt, dass das BVerfG selbst den Anstoß für eine gesetzgeberische Neuregelung gegeben habe. Dies sei ein Novum in der Verfassungsgeschichte. Bedeutsam für den in Abschnitt 2 des Regierungsentwurfs geregelten Fragenkomplex sei, dass hier die Differenzen zwischen Bund und Ländern besonders deutlich zu Tage träten. Bemerkenswert sei insbesondere das einstimmige Votum des Bundesrates. Bisher sei die vertikale Steuerverteilung im Wesentlichen auf Exekutivebene ausgehandelt worden. Jetzt werde dem Gesetzgeber aufgegeben, für mehr Transparenz zu sorgen.

Die CDU/CSU-Fraktion erbat von der Bundesregierung Auskunft zu § 3 Abs. 2 Satz 3 des Entwurfs: „Der Familienleistungsausgleich ist mit seinen Auswirkungen in den Haushalts- und Finanzplänen Teil des Deckungsquotenausgleichs“. Wie könne bei einer solchen Regelung das der Grundgesetzänderung von 1995 (vgl. Artikel 106 Abs. 3 Satz 5 GG) zugrunde liegende Aufteilungsverhältnis von 74 : 26 sichergestellt werden, wenn der Familienleistungsausgleich durch Einbeziehung in den allgemeinen Deckungsquotenausgleich gleichsam in einen großen Topf geworfen werde? Dabei wurde die Auffassung vertreten, dass § 3 Abs. 2 Satz 3 des Regierungsentwurfs im Widerspruch zur Entstehungsgeschichte der Grundgesetzänderung in Artikel 106 Abs. 3 Satz 5 stehe.

Die Bundesregierung vertrat demgegenüber die Auffassung, dass sich das zitierte Verhältnis 74 : 26 lediglich auf die Situation zum Zeitpunkt der Umstellung des Familienleistungsausgleichs beziehe. Es habe keine Absicht bestanden, dieses Verhältnis für alle Zeiten festzuschreiben. Die Belastungen müssten in Zukunft unter Berücksichtigung der Prinzipien des allgemeinen Deckungsquotenausgleichs zwischen Bund und Ländern abgestimmt werden.

Die CDU/CSU-Fraktion bekräftigte ihr Unverständnis für die Rechtsauffassung der Bundesregierung. Damit sei es kaum zu vereinbaren, dass die Grundgesetzänderung, die ja die Grundlage für das Verteilungsverhältnis 74 : 26 bilde, seinerzeit mit einem gewaltigen Kraftakt beschlossen worden sei. Die Fraktion der CDU/CSU sehe in dieser Frage keine Kompromisslinie, da die Regierungsauffassung konträr zu dem stehe, was seinerzeit die Grundgesetzänderung beabsichtigt habe.

Die SPD-Fraktion bat um Auskunft, ob mit dem Deckungsquotenausgleich, der ja auf die Frage des Durchschnitts der Bundesländer abstelle, auch die besondere Situation der neuen Bundesländer berücksichtigt werde. Die Bundesmethode werde ja einhellig von den Bundesländern abgelehnt. Wo gebe es im Einzelnen Divergenzen zwischen Bund und Ländern und wie sei die Haltung der Bundesregierung hierzu?

Die Bundesregierung wies darauf hin, dass in die Deckungsquotenberechnung nur ein Vergleich der beiden Gesamtebenen – Bund auf der einen und Ländergesamtheit auf der anderen Seite – Eingang finde. Die Besonderheiten einzelner Länderhaushalte würden demnach nicht bei der Deckungsquotenberechnung, wohl aber bei der Berechnung des allgemeinen Länderfinanzausgleichs berücksichtigt. Würde man im Verhältnis zum Bund die Situation der „unterduchschnittlichen Länder“ berücksichtigen, so erlangten im Ergebnis diejenigen Länder, die überdurchschnittliches Finanzaufkommen haben, zusätzliche Vorteile. Dadurch ergäben sich im Ergebnis noch stärkere Verzerrungen zwischen den reichen und den armen Bundesländern.

Die SPD-Fraktion stellte eine Nachfrage hinsichtlich der Gegenäußerung der Bundesregierung (S. 3 f.), wo ausgeführt sei, dass der Ländervorschlag hinsichtlich der „Berei-

nigung“ der in den Haushalts- und Finanzplänen des Bundes und der Länder enthaltenen Einnahmen und Ausgaben keine sachgerechte Konkretisierung der Begriffe „notwendige Ausgaben“ und „laufende Einnahmen“ darstelle. Hieraus ergebe sich ein erheblicher Grad an Unschärfe, der dem Gebot der Transparenz und der Bindung des Gesetzgebers nicht Rechnung trage. Wo genau sehe die Bundesregierung die hier genannte Unschärfe im Ländervorschlag?

Die Bundesregierung plädierte dafür, jetzt endlich die Gelegenheit am Schopf zu fassen, die lange ausstehende Annäherung der Auffassungen von Bund und Ländern zum Deckungsquotenprinzip zu erreichen. Sie habe sich bei ihrer Konzeption auf die Vorgaben des BVerfG und die Vorschläge des Wissenschaftlichen Beirates gestützt.

Die CDU/CSU-Fraktion setzte sich – ungeachtet dessen, ob die Bundes- oder die Länderauffassung vorzuziehen sei – für klare, nachvollziehbare und glaubwürdige Regelungen für die Zukunft ein. Sie verwies insbesondere auf die kommenden „Verschiebungen“ im Bereich Arbeitslosengeld und Sozialhilfe. Die bestehenden Diskrepanzen müssten also dringend gelöst werden.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bat die Bundesregierung um Auskunft, ob es bei einer Kindergelderhöhung um 30 DM um einen „Streitwert“ von 1,8 Mrd. DM gehe. Werde in dieser Höhe bei den Ländern die Deckungsquote verschlechtert und ergebe sich entsprechend ein Ausgleichsanspruch über höhere Umsatzsteuer-Anteile?

Seitens der Bundesregierung wurde bestätigt, dass es bei einer Kindergelderhöhung von 30 DM unter Zugrundelegung des Verteilungsverhältnisses von 74 : 26 um 1,8 Mrd. DM gehe. Hinsichtlich der Frage der Einbeziehung des Familienlastenausgleichs in die allgemeine Deckungsquote sei die Länderauffassung der zwei getrennten Regelungskreise deswegen problematisch, weil sie im Ergebnis zwangsläufig dazu führe, dass der Bund sich permanent in einer Schieflage befinde. Weiter wurde betont, dass im Grundgesetz nicht stehe, dass Deckungsquote und Familienleistungsausgleich getrennt betrachtet werden müssten, vielmehr sei der Familienleistungsausgleich innerhalb der Deckungsquote zu berücksichtigen.

Die SPD-Fraktion bat die Bundesregierung um Bestätigung, dass die Praxis des Finanzplanungsrates im Lichte der Konvergenz- und Stabilitätskriterien des Maastrichter Vertrages so sei, dass man sich an die gemeinsam vereinbarte Ausgabenlinie halte und auch ein wachsender Konsens bestehe, die Neuverschuldung auf Null zurückzuführen. Allerdings könne bei der Frage des Ausgleichs der Haushalte eine unterschiedliche Intensität der Anstrengungen beobachtet werden.

Die Fraktion der SPD bat außerdem zu § 6 des Regierungsentwurfs um Auskunft, warum die Regierung neben dem Finanzplanungsrat, der im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz seine Rechtsgrundlage finde, noch einen gesonderten Bund-Länder-Arbeitsausschuss einrichten wolle. Gebe es hier nicht einen Widerspruch zu den Forderungen nach Deregulierung? Bei den beiden Zielsetzungen des Finanzausgleichs, zum einen für eine Koordinierung zwischen Bund und Ländern zu sorgen und zum anderen das Verhältnis zwischen Fiskus und Bürgern, angemessen zu regeln, käme dem zweiten Ziel ausweislich der Rechtsprechung des Bundverfassungsgerichts der höhere Rang zu. Wenn dies so sei, spreche dies nicht etwa für ein eher bündiges, schlankes Verfahren, d. h. für eher ein als zwei Gremien?

Hierzu führte die Bundesregierung aus, dass dem Finanzplanungsrat ganz bewusst keine Aufgabe bei der Neufestsetzung der Umsatzsteuer übertragen werden solle. Der Finanzplanungsrat sei nicht das geeignete Gremium, die Umsatzsteuerverhandlungen vorzubereiten. Seine Aufgabe sei vielmehr die Koordinierung der öffentlichen Haushalte und die Abstimmung der Haushalte auf gesamtwirtschaftliche Erfordernisse. Er sei somit eingebettet in das Schema der Haushaltsaufstellung und der Finanzplanung. Seine Aufgabe sei nicht, die politischen Verhandlungen zur Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern zu führen. Die Aufgabenstellung beider Gremien sei nicht miteinander zu vergleichen.

Die SPD-Fraktion äußerte Bedenken, einem Arbeitsausschuss, wie er in § 5 Abs. 2 des Entwurfs erwähnt werde, einen gesetzlichen Status zu verschaffen. Politische Entscheidungen könne ein solcher vorbereitender Arbeitsausschuss ohnehin nicht treffen.

Die Bundesregierung unterstrich, dass sie mit der vorgeschlagenen Lösung, einen vorbereitenden Arbeitsausschuss einzurichten, den Vorgaben des BVerfG nach Installierung eines transparenten, geordneten Verfahrens nachkommen wolle. Dieser Ausschuss sei ihrer Auffassung nach notwendig, um das angemahnte geordnete Verfahren einzuleiten. Bis heute habe man auch kein Gremium eingerichtet, das die Umsatzsteuer-Neuverteilung vorbereite. Der Finanzplanungsrat sei schon wegen seiner Aufgabenvielfalt und der Anzahl seiner Mitglieder nicht das geeignete Gremium für Umsatzsteuerverhandlungen.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sprach sich dagegen klar für eine Verankerung einer solchen Arbeitsinstitution im Maßstäbegesetz aus. Anderenfalls komme es zu den schon oft beklagten „Kaminzimmergesprächen“. Vorteil einer solchen Institution sei die kontinuierliche Nutzung des bestehenden Sachverstandes. Durch einen regelmäßigen Diskussionsprozess innerhalb der Institutionen könne das gesamte Verteilungsverfahren rationalisiert werden.

Die SPD-Fraktion hinterfragte die konkreten personellen und organisatorischen Auswirkungen der Schaffung einer solchen Arbeitsgruppe. Müssten dann im BMF und entsprechend in jedem Bundesland neue Stellen geschaffen werden? Bisher habe man – auch ohne eine solche Institutionalisierung – verhandelt.

Die Bundesregierung stellte klar, dass bei Einrichtung eines solchen Ausschusses auf vorhandene Kapazitäten zurückgriffen werden könne. Eine personelle Ausweitung sei daher nicht zu erwarten.

Die Fraktion der CDU/CSU befürwortete den Ansatz der Bundesregierung, der darauf abziele, mehr Linie, Verlässlichkeit und langfristige Rahmenbedingungen zu schaffen. Dies diene insbesondere dem Schutz des Steuerzahlers. Daher verdiene die Regelung nicht, allein unter Bürokratiegesichtspunkten diskutiert zu werden. Gerade der Schutz des Steuerzahlers sei in der Politik der Bundesregierung zu kurz gekommen. In den USA etwa gehe man hier viel intensiver vor und habe es – etwa durch Defizitverbote – erreicht, Haushaltsüberschüsse zu erwirtschaften.

Horizontale Umsatzsteuerverteilung

Die Bundesregierung wies darauf hin, dass § 7 des Regierungsentwurfs auch im Zusammenhang mit § 2 Abs. 2 Satz 1 des Entwurfs zu lesen sei, wonach das Finanzausgleichsgesetz den finanzwirtschaftlichen Verhältnissen Rechnung zu tragen und finanzwirtschaftliche Erkenntnisse einzubeziehen habe. Diese Vorschrift, die durch das Urteil von 1999 veranlasst worden sei und eine gesetzgeberische Novität darstelle, weil in den vorangegangenen Urteilen ein vergleichbarer Bezug auf die finanzwirtschaftlichen Erkenntnisse fehle, sei auf allen Stufen, d. h. also auch auf der Stufe der Ergänzungsanteile, zu beachten.

Die SPD-Fraktion wies darauf hin, dass nach der gefestigten Rechtsprechung des BVerfG die originäre Steuerverteilung erst nach der horizontalen Umsatzsteuerverteilung mit der Zuweisung der Ergänzungsanteile feststehe. Sei dann § 7 Abs. 2 Satz 2 des Entwurfs richtig, wonach schon auf der Stufe der Vergabe von Ergänzungsanteilen die Einnahmereihenfolge aller Länder nicht verändert werden dürfe? Weiter wurde eine Stellungnahme der Bundesregierung zu den Ländervorschlägen, die auf eine Streichung dieses Passus abzielten, erbeten.

Die Fraktion der SPD fragte außerdem nach einer Übersicht über den Stand der „finanzwissenschaftlichen Erkenntnisse“, insbesondere zum Thema „Anreize“.

Die Bundesregierung sah in der Regelung des § 7 Abs. 2 Satz 2 des Entwurfs keinen Widerspruch zu der richtig skizzierten Rechtsprechung des BVerfG. Sie räumte stattdessen ein, dass das BVerfG das Verbot der Veränderung der Einnahmenreihenfolge nur für die nachfolgenden Stufen des eigentlichen Länderfinanzausgleichs und der Bundesergänzungszuweisungen ausgesprochen habe.

Die Fraktion der CDU/CSU vermutete als Grund für das Streichungsbegehren der Bundesländer Vorteile für die Zahlerländer – so stehe dies auch in etwa in der Begründung.

Die Bundesregierung wollte über die Gründe für den Streichungswunsch der Länder keine Mutmaßungen anstellen. Es sei allerdings so, dass die Anreize, wenn die Regelungen nicht auf das Gesamtsystem bezogen würden, auch auf der horizontalen Stufe nicht wirken könnten, wenn über die Ergänzungsanteile eine Verschiebung innerhalb der Reihenfolge einträte.

Ob die Worte „Anreize“ oder „finanzwissenschaftliche Erkenntnisse“ auf das Thema „Reihenfolge oder Anreizwirkung im engeren Sinne“, sprich Grenzbelastungen, begrenzt werden könnten, habe nicht abschließend geklärt werden können. Es seien – so die Bundesregierung – in das Gesamtsystem mehrere Faktoren eingeflossen. Man habe in Deutschland eine Situation, in der die Länder in ihren Entscheidungen nicht unabhängig voneinander seien. Die Entscheidung des einzelnen Landes sei abhängig von der Entscheidung, was die Anderen machten. Das sei eine typische Situation für strategisches Verhalten, wie sie beispielsweise von der ökonomischen Spieltheorie analysiert werden könne. Es gebe erste Ansätze, den Föderalismus durch spieltheoretische Analyse effizienter zu gestalten.

Die SPD-Fraktion betonte, man möge angesichts der in den gutachterlichen Stellungnahmen für das Hearing vorliegenden finanzwissenschaftlichen Erkenntnisse den Erwartungshorizont an diese eher relativieren. Außerdem befinde man sich bei der Formulierung des Maßstäbegesetzes nicht in einem wissenschaftlichen „Großfeldversuch“.

Unter Bezugnahme auf die Soll-Formulierung in § 7 des Entwurfs bat die Fraktion der SPD um Auskunft, ob § 7 angesichts der Tatsache, dass das Grundgesetz insoweit eine Kann-Bestimmung enthalte, verfassungsrechtlich unbedenklich sei. Sei es vernünftig bei Bejahung der Verfassungsmäßigkeit von § 7 im Maßstäbegesetz mit der „Soll“-Formulierung eine Festlegung zu treffen, die über das Grundgesetz hinausgehe? Schließlich sei es doch möglich, dass sich die Verhältnisse grundlegend änderten und die Vergabe von Ergänzungsanteilen nicht mehr notwendig werde.

Die Formulierung der Ergänzungsanteile als Soll-Bestimmung wolle den Weg zeigen, so die Bundesregierung. Sie sei ein Minus gegenüber einer auch möglichen Formulierung „Ergänzungsanteile werden gewährt“. Denn die Soll-Bestimmung ließen offen, ob unter anderen Voraussetzungen nicht eben doch auf die Vergabe von Ergänzungsanteilen ganz verzichtet werde.

Weiter bekräftigte die Bundesregierung, dass § 7 Abs. 2 Satz 2 des Entwurfs sinnvoll sei: Damit werde sichergestellt, dass die Reihenfolge bis zur letzten Stufe vor den Sonder-BEZ erhalten bleibe und auf allen Stufen Selbstbehalte gelten. Das Reihenfolge-Änderungsverbot baue auch möglichen Konfliktstoff ab, der sich daraus ergebe, dass in der Zukunft möglicherweise das eine oder andere neue Bundesland eines der ärmeren alten Länder „überhole“. Die in § 7 mit der Soll-Bestimmung getroffene Selbstbindung sei vom Ansatz des Gesetzes folgerichtig, sie sei zwar rechtlich nicht zwingend, aber rechtslogisch.

Die Fraktion der CDU/CSU fragte nach, ob (bei Geltung des Einnahmen-Reihenfolge-Änderungsverbots auf der Stufe der Ergänzungsanteile) der Bund im Rahmen der Sonder-BEZ eine Dynamik eröffne, die finanzschwachen Länder im Osten schneller heranzuführen. Die allgemeine Anhebung der finanzschwachen neuen Länder über die Regelung der Ergänzungsanteile dürfe im Ergebnis nicht dazu führen, dass die neuen Länder bei den Sonder-BEZ weniger Geld vom Bund bekämen.

Länderfinanzausgleich

Die CDU/CSU-Fraktion hielt eine vertiefte Beratung zum gegenwärtigen Zeitpunkt (vor Herbeiführen einer Einigung von Bund und Ländern) für nicht sinnvoll, da die Standpunkte von Ländern und Bund – Letztere deutlich herausgearbeitet in der Gegenäußerung der Bundesregierung – bekannt seien und außerdem eine Vielzahl „außerparlamentarischer Vereinbarungen“ existierten.

Die SPD-Fraktion hielt die Kenntnis des genauen Umfangs des gesetzgeberischen Spielraums bei der Frage der Höhe der Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft für dringend erforderlich. Das BVerfG habe unmissverständlich klar gemacht, dass die Regelung des geltenden Rechts, die eine nur hälftige Einbeziehung vorsehe, allenfalls vorübergehend gültig und vom Gesetzgeber zu überprüfen sei.

Nach Ansicht der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sei es insbesondere für die ostdeutschen Länder von Nachteil, wenn sie auf vollständige Einbeziehung der kommuna-

len Finanzkraft verzichteten. Mögliche Hoffnungen der neuen Länder, dass der Bund bei einer nicht vollen Einbeziehung der kommunalen Finanzen und damit einer verringerten Bemessungsgrundlage über die BEZ für den nötigen Ausgleich sorgen werde, seien absurd. Den Ausführungen des BVerfG sei ja deutlich zu entnehmen, dass die Bemessungsgrundlage des allgemeinen Länderfinanzausgleichs erweitert und das Volumen der BEZ zurückgeführt werden sollte.

Die SPD-Fraktion bezog sich auf das Gutachten von Prof. Dr. Seitz – Der Einfluss der Bevölkerungsdichte auf die Kosten der öffentlichen Leistungsstellung. Es stelle sich die Frage, ob man diese Methode unterstütze oder ob man vielmehr im Hinblick auf künftige Diskussionen, insbesondere zur Einwohnerwertung der Stadtstaaten, die Indikatorenbetrachtung bevorzuge.

Die CDU/CSU-Fraktion meinte, die Position der Bundesregierung mit 100prozentiger Einbeziehung der gemeindlichen Finanzkraft sei nicht durchsetzbar. Welchen Spielraum sehe die Bundesregierung, von dem Maximalansatz von 100 % wegzukommen und den Ländern ein politisch durchsetzbares Angebot zu machen?

Die PDS-Fraktion rügte, dass in § 10 Abs.3 Satz 2 des Entwurfs die Berücksichtigung abstrakter Mehrbedarfe besonders dünn besiedelter Flächenländer als Kann-Bestimmung ausgestaltet worden sei. Eine solche Regelung entspreche nicht dem Sinn und der Aufgabenstellung eines Maßstäbegesetzes, da die Kann-Ausgestaltung die Berücksichtigung von Mehrbedarfen doch wieder dem freien Spiel der politischen Kräfte überlasse. Sie sprach sich nachdrücklich für eine verbindlichere Festlegung schon im Maßstäbegesetz aus. Zur Frage der Anrechnung der kommunalen Finanzkraft wies sie auf die bestehenden rechtlichen Unterschiede hin, die aufgrund der Verpflichtung der Kommunen zur Vorlegung eines ausgeglichenen Haushaltes bestehen.

Die Bundesregierung bedankte sich für die positive Reaktion im Ausschuss auf die Regierungshaltung hinsichtlich der vollen Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft. Die Haltung der Bundesregierung stütze sich voll auf die Verfassungsrechtsprechung und werde im Übrigen von einer breiten Phalanx der Finanzwissenschaftler gestützt. Die Bundesregierung habe den Prüfauftrag des Gerichtes hinsichtlich des zu berücksichtigenden v. H.-Satzes ernst genommen. Das Gleiche gelte auch für die Einbeziehung der abstrakten Mehrbedarfe der Länder und ihrer Gemeinden anhand objektivierbarer Indikatoren.

Zur Frage nach dem möglichen Spielraum bei der Ansetzung der gemeindlichen Finanzkraft unterhalb von 100 % führte sie aus, Absetzungen seien wohl zulässig, sie müssten jedoch, um den Anforderungen des Gerichtes Rechnung zu tragen, begründbar sein. Für den Fall, dass im Ausschuss Änderungsanträge zu § 9 Abs. 2 des Entwurfs eingebracht würden, werde zugesagt, diese Anträge sorgfältig zu prüfen und ihre Begründungen nachzuvollziehen, um auf dieser Grundlage entscheiden zu können, in welcher Form ggf. Unterstützung geleistet werden könne, damit sie auch den Anforderungen des Gerichtes standhalten könnten.

Die Fraktion der CDU/CSU wies darauf hin, dass die Kommunen Finanzautonomie besäßen. Es sei eine Fiktion, dass die Kommunen, was das Finanzgebaren betreffe, voll in die Länder eingegliedert seien und die Länder maßgebliche Einwirkungsmöglichkeiten auf die Kommunen hätten.

Die SPD-Fraktion bat um Auskunft, warum die Regelung der Stadtstaaten in § 10 Abs. 3 des Entwurfs als Soll-Vorschrift, dagegen die Regelung der Dünnbesiedlung als Kann-Bestimmung ausgestaltet worden sei. Weiter hielt sie eine Definition des Begriffs „Dünnbesiedlung“ im Gesetz für erforderlich. Die Frage der Dünnbesiedlung habe ja Rückwirkung auf die Höhe des zu berücksichtigenden Satzes der kommunalen Finanzkraft: Denn die Ausgleichsmeßzahl hänge von der Finanzkraftmeßzahl ab und diese wieder von den ausgleichserheblichen Einnahmen und insbesondere den gewichteten Einwohnern. Bei dieser Sachlage könnte man dann zu einer Ausgleichsmeßzahl kommen, die auch bei einer Berücksichtigung von unter einhundert Prozent bei einer anderen Einwohnergewichtung den gleichen Wert habe.

Die Bundesregierung führte aus, dass die unterschiedliche Regelung von Stadtstaaten einerseits (Ist-Regelung) und dünn besiedelter Flächenländer andererseits (Kann-Regelung) Folge der Verfassungsrechtsprechung und der einschlägigen gutachterlichen Stellungnahmen sei; dem habe die Bundesregierung in ihrer Formulierung im Maßstäbegesetz Rechnung getragen. Insbesondere sei die Berücksichtigung von abstrakten Mehrbedarfen von dünn besiedelten Flächenländern keine gefestigte Rechtsprechung, sondern lediglich ein Prüfauftrag des BVerfG. Die Gutachten hätten bei den dünn besiedelten Flächenländern Mehrbelastungen in nur abgeschwächter Form ergeben.

Abschläge von der vollen Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft seien entweder über einen Autonomie- oder durch einen Bedarfsabschlag begründbar. Wenn die Einwohnerwertung einen Mehrbedarf abbilden solle, stehe dies natürlich im Zusammenhang mit einem möglichen Mehrbedarfsabschlag. Es gebe also einen entsprechenden Zusammenhang zwischen Einwohnerwertung und evtl. Abschlägen bei der Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft.

Die SPD-Fraktion fasste nach, ob aufgrund dieser Erkenntnis das Wort „Einwohnergewichtung“ nicht auch in diesem Bereich definiert werden müsste. Anderenfalls laufe man Gefahr, dass die Formulierung in § 10 des Entwurfs den Regelungsinhalt von § 9 Abs. 2 konterkariere. Beide Vorschriften stünden in einem engen funktionalen Zusammenhang, wobei § 9 Abs. 2 abhängig von § 10 sei. Wenn dies so sei, sei es nicht richtig, dass § 9 vor § 10 definiert werde.

Die Bundesregierung führte hierzu aus, dass Bedarfsabschläge im Ergebnis etwas Ähnliches wie eine Einwohnergewichtung seien. Ob in der Berechnung durch 200 dividiert werde, sei im Ergebnis etwa so, wie wenn nur 50 % berücksichtigt wurden. Allerdings solle über die Einwohnerwertung nicht der Bedarf, sondern der Mehrbedarf abgebildet werden.

Die Fraktion der SPD bat um Bestätigung, dass die in § 11 Abs. 1 Satz 3 des Entwurfs gebrauchte Formulierung „Eine Nivellierung der Finanzkraft der Länder ist auszuschließen“ Veränderungen der Finanzkraft zwischen den Ländern solange zuließen, als diese nicht auf Null zurückgeführt würden. Sie regte an, die unterschiedliche Betrachtungsweise in Absatz 1 Satz 4 (dort „statisch“) und in Absatz 2 (dort „dynamisch“) auch im Text der Vorschrift klarzustellen.

Die Bundesregierung wandte hiergegen ein, dass beide Vorschriften, da sie auf eine jeweilige Jahresbetrachtung abstellten, statischer Natur seien.

Bundesergänzungszuweisungen

Die Fraktion der CDU/CSU betonte nochmals die überragende Bedeutung der Sonderbedarfs-BEZ für die neuen Länder. Die Zustimmung ostdeutscher Länder sei nur zu gewinnen, wenn diesen für einen Zeitraum von 10 Jahren eine sichere finanzielle Basis eingeräumt werde.

Hinsichtlich der Fassung von § 14 Abs. 5 des Regierungsentwurfs wurde seitens der CDU/CSU-Fraktion bemängelt, dass dort die Sonderbedarfs-BEZ nur mit der „Deckung von Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf“ begründet würden. Warum würden hier die bestehenden auch durch die Gutachten der Forschungsinstitute betonten „Defizite der ostdeutschen Wirtschaftskraft“ ausgeklammert?

Dies sei eine ungerechtfertigte Einengung der Begründung für Sonderbedarfs-BEZ. Ferner: warum werde im Maßstabsgesetz für die Verteilung der Sonderbedarfs-BEZ nicht der Einwohnerschlüssel als Zuteilungsmaßstab herangezogen?

Die Fraktion der SPD bat um Auskunft, wo die vom BVerfG angesprochene teilungsbedingte Schieflage im Verhältnis der Volumina des vertikalen und horizontalen Finanzausgleichs im Gesetzentwurf seinen Niederschlag gefunden habe.

Die Bundesregierung wies hierzu auf die Formulierung im § 13 Abs. 1 Satz 1 des Entwurfs hin. Die F.D.P.-Fraktion ergänzte dies um einen Hinweis auf § 12 Abs. 3 Satz 2.

Die Bundesregierung führte aus, dass die in § 14 enthaltene Befristungs- und Degressionsregelungen als Ergebnis der Vorgaben der Rechtsprechung eingeführt worden seien. Beide Regelungen seien auch vernünftig, solle es am Ende der Leistungsperiode nicht zu einem Bruch kommen und wolle man die neuen Bundesländer nicht in große haushaltspolitische Nöte stürzen.

Die mangelnde Wirtschaftskraft werde mit anderen Instrumenten, nämlich der Gemeinschaftsaufgabe und den Investitionsförderungsregelungen des Artikels 104a Abs. 4 GG angegangen. Der Begriff der Wirtschaftskraft sei im Übrigen viel zu unscharf, um den stringenten Begründungspflichten aus dem Urteil des BVerfG zu genügen.

Der von CDU/CSU-Fraktion angeregte Maßstab der „Einwohner“ bei der BEZ-Verteilung würde nach Auffassung der Bundesregierung neuen Streit aufbrechen lassen. Dies gelte insbesondere für die Frage des „richtigen“ Maßstabes, sei es der Einwohner des Jahres 1992 oder der des Jahres 2004.

Die F.D.P.-Fraktion bat um Angabe der Beweggründe für die Formulierung der Absätze 4 und 5 von § 14 des Entwurfs. Nach ihrer Auffassung sei deren Formulierung viel zu konkret für ein Maßstäbegesetz, das ja abstrakte Maßstäbe enthalten solle. Die in Absatz 4 genannten Sanierungs-BEZ seien nur eine besondere Spielart der in § 14 Abs. 1 bis 3 genannten allgemeinen Regelungen. Die überzogene Konkretisierung komme insbesondere im Absatz 5 zum Ausdruck, wo die begünstigten Länder namentlich aufgeführt worden seien. Hier werde die geforderte Abstraktheit in besonders evidenter Weise verlassen, was auch unter rechtlichen Gesichtspunkten bedenklich sei.

Die Bundesregierung verwies auf den vom BVerfG statuierten Regelungsbedarfs in der Frage der Haushaltsnotlagen-BEZ. Nach der höchstrichterlichen Entscheidung dürfte diese BEZ nicht allein vom Bund getragen werden.

Die SPD-Fraktion bat um Klarstellung, ob im Falle einer nicht 100 %–Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft auch wieder Spielraum bei der in § 14 Abs. 3 des Entwurfs geregelten Befristung und Degressivität bestehe.

Die Bundesregierung antwortete, für sie stelle sich die Frage, ob der Bund mit Sonder-BEZ für die mangelnde Finanzkraft mancher Kommunen aufzukommen habe. Hier werde sicherlich noch eine Diskussion über die Rollenverteilung im föderalen Staat geführt werden müssen. Sinnvollerweise sollten kommunale Finanzkraftdefizite im System des allgemeinen horizontalen Finanzausgleichs ausgeglichen werden. Wenn nach einer weiter gehenden Erfassung der kommunalen Finanzkraft – als dies heute der Fall sei – die bestehenden Defizite nicht vollständig über den Länderfinanzausgleich ausgeglichen würden, dann könnten sicherlich weitere Ausgleichsforderungen an den Bund gerichtet werden.

Die Bundesregierung wies im Übrigen darauf hin, dass die Sonder-BEZ gerade daraufhin angelegt seien, dass diejenigen Länder, die sich in einer Sondersituation befänden, auch eine Sonderausstattung vom Bund erhielten. Die Sonder-BEZ hätten geradezu eine bestehende Lücke, z. B. bei der Infrastrukturausstattung der neuen Länder, zu schließen. Im allgemeinen Finanzausgleichs-System werde angenähert; darüber hinaus werde über die Sonder-BEZ ermöglicht, schwächere alte Länder oder gar finanzstarke Geberländer hinsichtlich des durchschnittlichen Finanzaufkommens zu überholen.

In der 16. Sitzung am 25. Juni 2001 trat der Sonderausschuss in die abschließende Beratungsphase ein. Grundlage der Erörterung waren die Ergebnisse der Sonderkonferenz der Ministerpräsidenten der Länder am 21. und 22. Juni 2001 zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, die – wie die Bundesregierung in der Sitzung erläuterte – von ihr im Wesentlichen akzeptiert worden sind. Die Bundesregierung erläuterte das Zustandekommen der Ergebnisse und das gemeinsam gebilligte Rechenwerk zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichsgesetzes 2005.

In der 17. Sitzung am 28. Juni 2001 hat der Ausschuss die Änderungsanträge der Fraktionen beraten.

Hierzu stellte die **CDU/CSU-Fraktion** fest, dass sie sich massiv in ihren Mitwirkungsrechten beeinträchtigt sehe, weil die vollständigen Formulierungshilfen der Bundesregierung erst in der laufenden Sitzung als Tischvorlage verteilt worden seien. Nur ein Teil der Abgeordneten habe einen Teil der Umdrucke am Abend vorher erhalten. Bis zum Beginn der Beratungen sei auch noch kein zwischen den Ministerpräsidenten und der Bundesregierung abgestimmtes Protokoll über die Ergebnisse der Gespräche am 23. Juni 2001 vorgelegt worden. Außerdem fehlten die zugesagten Eckpunkte zum Finanzausgleich einschließlich eines belastbaren Finanztableaus.

Dem widersprach die **SPD-Fraktion**. Die Beschlüsse der Ministerpräsidenten einschließlich des Finanztableaus hätten im Übrigen schon in der 16. Sitzung am 25. Juni 2001 vorgelegen und seien zu Beginn der 17. Sitzung am 28. Juni 2001 erneut verteilt worden (Ausschussdrucksache 0096 und 0096a). Die Berichterstatter hätten auch die Umdrucke der Bundesregierung – bis auf Nummer 3 – am Vortag, dem 27. Juni 2001 bis 17.30 Uhr erhalten.

In seiner 18. Sitzung am 29. Juni 2001 fasste der Sonderausschuss seine Beschlüsse zum Regierungsentwurf für ein Maßstäbegesetz und zu den entsprechenden Änderungsanträgen der Fraktionen.

Die **F.D.P.-Fraktion** erklärte, dass sie mit dem ganzen Verfahren nach wie vor nicht einverstanden sei und deshalb immer negativ stimmen werde. Dies gelte nicht unbedingt den einzelnen Änderungsanträgen, sondern dem Projekt insgesamt. Als Begründung hierfür wurde ausgeführt, dass das, was das Bundesverfassungsgericht angemahnt hat, genau auf den Kopf gestellt worden sei. Es seien nämlich zunächst die konkreten Geldströme festgelegt und dann erst versucht worden, einen theoretischen Überbau in Form des Maßstäbegesetzes über diese Vereinbarung zu stülpen. Dieses Abstimmungsverhalten solle nicht bedeuten, dass die F.D.P.-Fraktion dem Solidarpakt II oder auch dem Finanzausgleich in allen Punkten widerspreche. Vieles sei durch die Vereinbarungen zum Finanzausgleich und Solidarpakt sinnvoll geregelt worden. Bemängelt werde aber das Verfahren und insbesondere das „Ausbremsen“ des Parlaments. Keinesfalls könne man von einer Sternstunde des Föderalismus und noch weniger von einer Sternstunde des Parlamentarismus sprechen.

Die **CDU/CSU-Fraktion** gab folgende Stellungnahme zum Maßstäbegesetz ab:

Wir verabschieden heute im Sonderausschuss ein Maßstäbegesetz, das Grundlage für FAG und Solidarpakt II sein soll. Leider erfüllt dieses Gesetz in vielen Punkten nicht die Vorstellungen des BVerfG:

- *Es macht den Finanzausgleich nicht einfacher und transparenter, sondern komplizierter und noch unverständlicher.*
- *Es wurde nach langer Anlaufzeit im Hau-Ruck-Verfahren durchgepeitscht und viele Kollegen – zumindest von der Opposition – haben sich zu Recht in ihren Mitwirkungsrechten beeinträchtigt gesehen. Dieser Zeitdruck geht ganz sicher zu Lasten der Qualität des Gesetzes.*
- *Auch in der Sachverständigen-Anhörung wurde deutlich, dass vielfach nur das Urteil des BVerfG und das GG abgeschrieben wurde. Leider ist dabei eine wirkliche Beschreibung der „Maßstäbe“ zu kurz gekommen. Insbesondere ist eine Begründung und ein Nachweis für viele „Sonderförder-Tatbestände“ nicht enthalten. Dies ist wohl mehr als ein Schönheitsfehler.*

Wenn die CDU/CSU-Fraktion im Sonderausschuss dem Gesetz heute – unter Zurückstellung von Bedenken, vor allem wegen des chaotischen Verfahrens –, trotzdem zustimmt, dann aus folgenden Gründen:

- *Das Gesetz und auch der daraus zu entwickelnde Finanzausgleich sowie die Fortführung des Solidarpakts II basiert auf einer Einigung der 16 Ministerpräsidenten. Dieser Kompromiss ist – bei allen Mängeln, die ein Kompromiss oft hat – hoch einzuschätzen.*
- *Das Maßstäbegesetz ermöglicht für die Zahler- und Empfängerländer eine deutlich verbesserte Anreizwirkung und sogar eine „Prämie“ für erfolgreiches Wirtschaften. Dies werten wir als ausgesprochen positiv und als Fortschritt im Föderalismus.*
- *Auch die Förderung der neuen Länder ist positiv und wird von uns ohne Vorbehalt befürwortet. Dass allerdings der Fond „Deutscher Einheit“ als Liquditäts-Reservoir herhalten musste, ist weniger erfreulich. Hier werden Lasten auf künftige Generationen und Regierungen verschoben, die nicht mit am Tisch verhandelt haben.*

Nach sorgfältiger Abwägung der Für und Wider stimmen wir dem Maßstäbegesetz zu und hoffen, dass hieraus – wie dies vereinbart wurde – ein fairer Finanzausgleich und ein die Weiterentwicklung der neuen Bundesländer sichernder Solidarpakt II entwickelt werden können.

Die **SPD-Fraktion** wies die Kritik der Fraktion der CDU/CSU hinsichtlich des Verfahrens und der Einhaltung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zurück. Im Gegenteil sei die Beratung im Ausschuss von der Sorge gekennzeichnet gewesen, zwischen den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts und den realen Bedingungen des föderalen Systems einen Weg zu beschreiten, der sowohl den Vorgaben des Gerichts Rechnung trage als auch der Gesamtheit der Länder, deren Zustimmung zu einem solchen Gesetz unabdingbar sei.

Die Fraktion **BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** unterstrich, dass das Maßstäbegesetz mindestens ansatzweise der veränderten Dynamik der Finanzverfassung zwischen Bund und Ländern Rechnung trage, indem Leistungsstärke, aber auch Leistungsschwäche künftig so definiert würden, dass mehr eigene Anstrengung belohnt werde. Mit den zum Solidarpakt II getroffenen Vereinbarungen werde für die neuen Länder auch eine langfristige Planbarkeit erreicht. In der folgenden Legislaturperiode werde man im Rahmen einer großen Reform der Finanzverfassung zu grundlegenden Veränderungen beim Konnexitätsprinzip und bei den Kommunalfinanzen kommen müssen. Es sei einzuräumen, dass der Sonderausschuss in der Endphase des Gesetzgebungsverfahrens zum Maßstäbegesetz eine gewisse Notariatsfunktion ausgeübt habe. Doch eine solche Notariatsfunktion habe ja auch die CDU/CSU im Verhältnis zu ihren Ländern erleben müssen. Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sehe in den getroffenen Vereinbarungen einen entscheidenden Schritt zur Stärkung des Vertrauensverhältnisses zwischen Bund und Ländern.

Die **Fraktion der PDS** hob hervor, dass die Ausschussarbeiten das Grundprinzip des solidarischen Föderalismus bestätigt hätten. Positiv sei auch, dass es gelungen sei, Mechanismen zu installieren, die eine Anreizfunktion verstärken. Dies sei Ergebnis eines gemeinsamen politischen Willens aller Fraktionen. Es werde insbesondere begrüßt, dass es gelungen sei, das Stadtstaatenprinzip, aber auch die Fragen der Dünnbesiedelung im Maßstäbegesetz zu verankern. Die Fraktion der PDS könne sich der grundlegenden Kritik der Fraktion der CDU/CSU nicht anschließen. Auch wenn es nicht gelungen sei, eine weitere Vereinfachung und

transparentere Gestaltung zu erreichen, könne die Fraktion der PDS mit dem vereinbarten Ergebnis leben. Positivstes Ergebnis für die Fraktion der PDS seien die Vereinbarungen zum Solidarpakt II, mit denen die Sicherstellung des weiteren Aufbaus der neuen Bundesländer gewährleistet würden.

In der **Schlussabstimmung** hat der Sonderausschuss Maßstäbegesetz/Finanzausgleichsgesetz mit der Mehrheit der Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, CDU/CSU und PDS gegen die Stimme der Fraktion der F.D.P. empfohlen, den Gesetzentwurf in der durch den Ausschuss geänderten Fassung anzunehmen.

6. Anhörungen

a) Darlegungen der Mitglieder von Landesregierungen

In seiner 6. Sitzung am 16. Februar 2001 kam der Sonderausschuss der Bitte der Ministerpräsidenten von Thüringen, Dr. Bernhard Vogel, sowie von Sachsen-Anhalt, Dr. Reinhard Höppner, nach, die Standpunkte der ostdeutschen Länder zu einem Maßstäbegesetz und einem neuen Finanzausgleichsgesetz unter besonderer Berücksichtigung des „Solidarpakts II“ darzulegen (vgl. oben A. IV).

In seiner 9. Sitzung am 30. März 2001 hörte der Sonderausschuss – vor seiner Sachberatung (vgl. A. IV) – den bayerischen Staatsminister der Finanzen, Prof. Dr. Kurt Faltlhauser, und den niedersächsischen Minister der Finanzen, Heinrich Aller, zu ihren Positionen hinsichtlich eines neuen Maßstäbegesetzes und eines reformierten Finanzausgleichsgesetzes.

Ebenso berichteten in der 10. Sitzung vor Aufruf der regulären Tagesordnung der Ministerpräsident von Mecklenburg-Vorpommern, Dr. Harald Ringstorff – zugleich Vorsitzender der Ministerpräsidentenkonferenz – und der Erste Bürgermeister der Freien und Hansestadt Hamburg, Ortwin Runde, über die Positionen ihrer Länder zum künftigen Finanzausgleich nach dem Sondertreffen der Ministerpräsidenten am Vortage.

b) Öffentliche Anhörung

In seiner 13. Sitzung am 22. Mai 2001 führte der Sonderausschuss eine öffentliche Anhörung zu dem Regierungsentwurf, zur Stellungnahme des Bundesrates und der Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates durch.

Folgende Beratungsgremien, Einzelsachverständige, Wirtschaftsforschungsinstitute und Spitzenverbände hatten dabei Gelegenheit, zu diesen Vorlagen entsprechend den Prüfaufträgen des Bundesverfassungsgerichtsurteils Stellung zu nehmen:

- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen
- Prof. Dr. Hans-Wolfgang ARNDT
- Frau Prof. Dr. Gisela FÄRBER
- Prof. Dr. Ulrich HÄDE
- Prof. Dr. Jürgen W. HIDIEN
- Prof. Dr. Bernd HUBER
- Dipl.-Volkswirtin Marlies HUMMEL
- Prof. Dr. Wolfgang KITTERER
- Prof. Dr. Stefan KORIOTH
- Prof. Dr. Thomas LENK
- Prof. Dr. Dr. h.c. Hans MEYER
- Prof. Dr. Wolfgang RENZSCH
- Prof. Dr. Helmut SEITZ
- Prof. Dr. Rudolf WENDT
- Prof. Dr. Joachim WIELAND
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung – DIW Berlin
- Ifo-Institut München
- Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung – RWI Essen
- Zentrum für europäische Wirtschaftsforschung – ZEW Mannheim
- Deutscher Städtetag
- Deutscher Städte- und Gemeindebund
- Deutscher Landkreistag

Die Ergebnisse der Diskussion mit den Experten wurden in der weiteren Beratung im Sonderausschuss berücksichtigt.

Die Auswertung der Ergebnisse der Öffentlichen Anhörung erfolgte in der 14. Sitzung am 1. Juni 2001 beginnend mit einer zusammenfassenden Würdigung durch die Bundesregierung:

Hinsichtlich der Abstraktheit des Maßstäbegesetzes wurde das Vorgehen der Bundesregierung von den Sachverständigen teilweise in Frage gestellt. So dürften keine konkreten Vorfestlegungen im Maßstäbegesetz getroffen werden, da anderenfalls eine Abgrenzung zwischen dem Maßstäbegesetz und dem Finanzausgleichsgesetz nicht mehr nachvollziehbar wäre.

Hinsichtlich der von der Bundesregierung verfolgten Linie der Stärkung der Eigenanteile im Ausgleichssystem wurden Zweifel hinsichtlich der Wirkungsweisen und auch hinsichtlich der rechtlichen Zulässigkeit geäußert.

Hierzu entgegnete die Bundesregierung: Anreizwirkungen müssten auf allen Stufen sichergestellt werden, damit im Ergebnis eine Stärkung der Eigenanteile erreicht werden könne. Diese Wirkung werde sowohl für finanzstarke als auch für finanzschwache Länder angestrebt. Da eine aufgabengerechte Finanzausstattung der Bundesländer nicht in Frage gestellt werde, gebe es aus Sicht der Bundesregierung auch keine verfassungsrechtlichen Bedenken.

Die Bundesregierung begrüßte, dass die Stellungnahmen der Sachverständigen zur vertikalen Umsatzsteuerverteilung erfreulich positiv ausgefallen seien:

Familienleistungsausgleich: Die Bundesregierung habe die Sachverständigen so verstanden, dass die vom Bund vorgeschlagene Regelung systematisch und transparent sei. Der Familienleistungsausgleich sei in die allgemeine Deckungsquotenberechnung einzubeziehen.

Notwendige Ausgaben und laufende Einnahmen (Deckungsquotenrechnung): Die Frage der konkreten Definition der „notwendigen Ausgaben“ wurde als das Kernproblem im Deckungsquotenverfahren gesehen. Nach Meinung der Sachverständigen, insbesondere vertreten durch den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, sei eine abschließend aufzählende Bestimmung der notwendigen Ausgaben aus finanzwissenschaftlicher Sicht zum Scheitern verurteilt. Eine ersatzlose Streichung des Artikels 106 Abs. 3 Satz 4 GG werde als konsequenter angese-

hen. Bis zu einer Verfassungsänderung sei eine pragmatische Lösung der Verteilungskonflikte bei der Festsetzung der vertikalen Umsatzsteueranteile im Rahmen des geltenden GG zu finden.

Die Position der Kommunen, dass im Rahmen des billigen Ausgleichs die Haushaltssituation und -struktur der Kommunen zusätzlich berücksichtigt werden müssten, werde von der Bundesregierung nicht geteilt. Denn besondere Aufgaben- und Ausgabenstrukturen kennzeichneten alle Ebenen.

Nationaler Stabilitätspakt: Die von der Bundesregierung vorgeschlagene Regelung zum Nationalen Stabilitätspakt sei – so die Auffassung der Sachverständigen – ein materiell wichtiger Mechanismus, um EU-rechtlichen Vorgaben zur Haushaltsdisziplin Rechnung zu tragen. Auf diese Weise werde die Forderung des BVerfG nach Disziplinierung der Haushaltswirtschaft der Gebietskörperschaften im Maßstäbegesetz verankert. Auch damit werde das vom BVerfG thematisierte Anreizproblem, d. h. kein Ausgabenwettlauf der Länder, gelöst. Zugleich werde ein Beitrag zur Sicherung der Konsistenz der Haushaltsführung der Gebietskörperschaften geleistet und der – insbesondere vom Sachverständigenrat geforderten – gesamtstaatlichen Budgetrestriktion („Grenze des Finanzierbaren“) entsprochen. Hieraus ergebe sich als Folgerung auch, dass das Koordinierungsgremium des Finanzplanungsrates zu stärken sei.

Die Bundesregierung erklärte, der Gesetzgeber habe bei der Auslegung beträchtlichen Spielraum. Der Gesetzentwurf stelle eine tragfähige Grundlage für notwendige Kompromissfindung mit den Ländern dar.

Höhe der Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft in dem Länderfinanzausgleich: Die Auffassung der Bundesregierung zur vollen Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft in dem Länderfinanzausgleich wurde von der Mehrheit der dazu befragten Sachverständigen bestätigt. Dies galt auch hinsichtlich der Interpretation der Bemerkungen des BVerfG zur modifizierten Zweistufigkeit; die Verantwortlichkeit der Länder für die Finanzausstattung der Kommunen sei – so die Sachverständigen – unbestritten.

Die Bundesregierung bemerkte, dass sie, auch wenn sie ihre Auffassung der vollen Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft weiterhin für sachgerecht halte, prüfe, in welchem Umfang sich Ausnahmen vom Grundsatz der vollen Einbeziehung begründen ließen.

Abstrakte Mehrbedarfe: Die unterschiedlichen Ausführungen der Sachverständigen hierzu zeigten, wie schwierig die Frage der Feststellung abstrakter Mehrbedarfe, insbesondere die vom BVerfG geforderte Gegenüberstellung der Finanzkraft der Stadtstaaten und der dünn besiedelten Flächenländer, ist. Die Anhörung zeigte aber auch, dass das Konzept des Regierungsentwurfs vertretbar sei.

Umfang der BEZ: Alle dazu befragten Sachverständigen stellten die Finanzausstattung der Länder in ihrer Bewertung in den Vordergrund. Da es aber um eine sachgerechte Beteiligung vom Bund und Ländern am Finanzaufkommen gehe und das BVerfG hinsichtlich des Volumens der BEZ ausdrücklich Korrekturbedarf angemahnt habe, sei im Regierungsentwurf eine Beschränkung auf einen „nicht beträchtlichen Umfang“ im Verhältnis zum Länderfinanzausgleich vorgenommen und die Leistung von BEZ auf ausgleichsberechtigte Länder beschränkt worden.

BEZ für die neuen Länder: Einige Sachverständige stellten die vorgesehene Degression in Frage. Diese sei jedoch – so die Erwiderung der Bundesregierung – erforderlich, damit in den Haushalten der neuen Länder keine finanziellen Brüche entstehen.

Zum Fonds „Deutsche Einheit“ äußerten sich die Sachverständigen überwiegend dahin gehend, dass die neuen Länder durch Abfinanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ nicht belastet werden sollten. Die Bundesregierung stellte klar, eine Benachteiligung der neuen Länder sei ausgeschlossen.

Insgesamt sah sich die Bundesregierung in ihrem Konzept der Maßstabsbildung gestärkt. Es gebe zwar unterschiedliche Auffassungen unter den Sachverständigen insbesondere zur Abstraktheit des Maßstäbegesetzes und zu einigen Einzelfragen. Mit Blick auf die laufenden politischen Gespräche mit den Ländern stelle der Regierungsentwurf aber eine gute Grundlage dar, um die Ergebnisse der Diskussionen zusammenzuführen.

Die Fraktion der SPD stellte fest, dass der Gesetzentwurf – weit entfernt, verrissen zu werden – bei den Sachverständigen eher eine wohlwollende Aufnahme gefunden habe. Sogar Gutachter, die für die „andere Seite“ fungiert hätten, seien zu dem Urteil gekommen, dass der Gesetzentwurf in einigen Teilen hervorragend gelungen sei.

Als erörterungsbedürftig – nicht zwangsläufig revisionsbedürftig – wurden die folgenden Punkte gesehen:

Dass die innerstaatliche Umsetzung der Maastricht-Kriterien regelungsbedürftig ist, sei von allen anerkannt worden. Offen bleibe jedoch, in welchem Regelungszusammenhang die Frage gelöst werden müsse.

Diskussionsbedürftig sei weiter, ob auch auf der Stufe der Umsatzsteuer-Ergänzungsanteile – die ja noch zur originären Steuerverteilung gehört – die Fragen von Anreiz bzw. Eigenbehalt eine Rolle spielen dürfe. In jedem Fall müsse vermieden werden, für ein erneutes Klageverfahren offene Flanken aufzureißen.

Bei der Frage der Haushaltsnotlagen-BEZ sei noch klärungsbedürftig, ob die im Regierungsentwurf vorgeschlagene Beteiligung der Länder an dieser Stelle richtig zu regeln sei.

Die CDU/CSU-Fraktion stellte klar, dass sie die Interpretation der Bundesregierung nicht in jedem Punkt teile. Sie machte deutlich, dass in der Anhörung jeder die Bestätigung seiner eigenen Auffassung herausgehört habe. Viele der in der Anhörung vertretenen Positionen seien schon vorher bekannt gewesen. Es werde nicht bestritten, dass einzelne Positionen des Regierungsentwurfs in der Anhörung positiv bewertet worden seien, so z. B. im Zusammenhang mit der Anreizdiskussion. In einem Punkt seien sich alle Sachverständigen jedoch in ihrer Kritik einig gewesen, dass das Maßstäbegesetz ohne Kenntnis der weiteren Folgerungen im Finanzausgleichsgesetz nicht verabschiedet werden könne. Die Regierung müsse daher jetzt möglichst schnell den Entwurf des neuen FAG vorlegen, anders werde man mit der isolierten Verabschiedung des Maßstäbegesetzes in eine „Nebelwand fahren“.

Bemängelte wurde, dass das in § 3 Abs. 2 des Regierungsentwurfs fixierte Deckungsquotenverfahren entgegen dem ersten Eindruck kein geordnetes, sondern ein ungeordnetes Verfahren darstelle. Bund und Länder rechneten jeweils für sich gesonderte Zahlen aus. Die Bundesregierung – dies gelte vermehrt für die Abgeordneten – wisse nicht, wie die Länder im Einzelnen zu ihren Ergebnissen kämen. Wenn der Bund sage, dass er selbst auf der Basis der Länderstandpunkte das Ergebnis der Länderberechnungen nicht nachvollziehen könne, dann sei es höchste Zeit, dass die Länder ihre Berechnungen im Einzelnen auf den Tisch legten. Bund und Länder müssten auch einheitliche Strukturen schaffen, z. B. hinsichtlich der einheitlichen Behandlung der sog. Bilanzverlängerung.

Aus Sicht der Fraktion der CDU/CSU sei die der Deckungsquotenberechnung zugrunde liegende vergangenheitsbezogene Methode verfassungswidrig. Entsprechend den Formulierungen im Grundgesetz – mehrjährige Finanzplanung – müsste das Verfahren zukunftsbezogen ausgestaltet sein.

Die Position der Bundesregierung, dass der Familienleistungsausgleich Teil des Deckungsquotenausgleichs sei, halte die Fraktion für verfassungswidrig. Daran ändere nichts, dass einzelne Experten zum Ausdruck gebrachten hätten, dass die Regelung verfassungspolitisch sinnvoll sei; dieselben Experten hätten die Verfassungswidrigkeit nach geltendem Recht betont. Die Fraktion wiederholte ihren Standpunkt, es existierten nebeneinander zwei unterschiedliche systematische Ansätze: einmal das Deckungsquotenverfahren und zum andern ein Verfahren, dass das Belastungsverhältnis von 74 : 26 im Verhältnis Bund-Länder dauerhaft festschreibe. Erst nach Feststellung des 74 : 26-Verhältnisses gehe das so gefundene Ergebnis also in die allgemeine Deckungsquote ein. Mit der seinerzeit nach heftigen Diskussionen geschaffenen Grundgesetzregelung habe man Vertrauen schaffen wollen. Dieses dürfe nun nicht durch eine einfachgesetzliche Regelung ausgehebelt werden.

Schließlich hielt die Fraktion der CDU/CSU fest, dass sich in der Anhörung große Einigkeit hinsichtlich der Situation der neuen Länder gezeigt habe. Dem würden die bisherigen Formulierungen im Regierungsentwurf nicht entsprechen. Dies gelte insbesondere für die Regelung der Sonderergänzungszuweisungen. Das Maßstäbegesetz müsse auch über 10 Jahre hinaus Wirkung entfalten, damit den neuen Ländern die erneute Rolle eines Bittstellers erspart bleibe.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hob die einhellige Auffassung der Sachverständigen hervor, dass eine Effizienzverbesserung des Ausgleichssystems nur über eine Verbesserung der Anreize möglich sei.

In der Frage der nationalen Umsetzung der Maastricht-Kriterien und der Einbeziehung dieser Frage in den Regelungsbereich des Maßstäbegesetzes verwies sie auf eine breite Zustimmung der Sachverständigen.

Zum umstrittenen Problem der Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft wies die Fraktion darauf hin, dass sich in der Anhörung acht Sachverständige für eine volle Einbeziehung – zu 100 % – ausgesprochen hätten; nur drei hätten dagegen votiert.

Die F.D.P.-Fraktion merkte an, dass die Anhörung dem vertrauten Strickmuster hinsichtlich Benennung, Befragung und Wahrnehmung der Sachverständigen gefolgt sei. Jeder habe sich seine jeweilige Auffassung bestätigen lassen, die eigene Fraktion eingeschlossen. Kritisch sei aber anzumerken, dass die Regierung mit ihrem Entwurf keine „brillante“ Lösung vorgelegt habe: Er schwanke nämlich zwischen einer hohlen Abstraktheit – was sich etwa durch das Abschreiben von Passagen des Urteils oder gar des Textes des Grundgesetzes belegen lasse – und einer überzogenen Konkretheit, z. B. bei der Frage des Ansetzungssatzes der Finanzkraft der Kommunen. Dem Regierungsentwurf sei daher ein Schwanken zwischen zwei Polen vorzuwerfen. Auch die Aufzählung bestimmter Bundesländer gehöre nicht in ein abstraktes Gesetz.

Trotz der „Mehrheitsverhältnisse“ bei der Beurteilung der Sachverständigen zur Frage der Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft halte die F.D.P. daran fest, dass die entsprechenden Passagen des BVerfG dafür sprächen, dass in Zukunft eher weniger als mehr an Finanzkraft der Kommunen eingerechnet werden dürfe.

Zur Frage der Sonderbedarfe sei – auch im Hinblick auf den Prüfungsauftrag des BVerfG und die Notwendigkeit nachvollziehbarer Begründungen – der Kenntnisstand des Ausschusses unbefriedigend. Dies gelte etwa für die Frage der Hafenlasten; sei diese nicht vielmehr eine „Lust“ statt eine „Last“?

Die PDS-Fraktion hob hervor, dass die Sachverständigenanhörung nicht zu einem „Verriss“ des Regierungsentwurfs geraten sei. Vielmehr sei die Schwierigkeit der Aufgabe des Ausschusses deutlich geworden, zugleich auch die Notwendigkeit, dass jedes Bundesland auf die konkreten Folgerungen des Finanzausgleichs für seine jeweilige Situation zu sehen habe.

Von besonderem Interesse sei die Diskussion der Sachverständigen zur Frage einer Einbeziehung von Wettbewerbselementen in den Finanzausgleich gewesen. Es sei deutlich geworden, dass auf der Grundlage des geltenden Grundgesetzes nicht ein irgendwie geartetes System des Wettbewerbsföderalismus möglich, vielmehr ein solidarisches Ausgleichssystem im Grundgesetz verankert sei.

Die Position der Bundesregierung zur vollständigen Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft sei durch die Ergebnisse der Sachverständigenanhörung besonders bestätigt worden. Die Sachverständigenanhörung habe auch ergeben, dass der „Dünnbesiedlungsfaktor“ eine Muss-Regelung darstelle.

Zum Problem der Sonderbedarfs-BEZ sei durch die Anhörung klar geworden, dass die Höhe der Forderungen 300 Mrd. DM einem realen Bedarf entspreche und daher berechtigt sei. Aus der Sachverständigenanhörung ergebe sich auch klar, dass die Dauer eines entsprechenden Nachholbedarfs der neuen Länder absolut offen sei. Auch habe sich die Fragwürdigkeit der Degressions-Lösung der Bundesregierung bestätigt. Schließlich sei aus der Anhörung der Schluss zu ziehen, dass es Aufgabe des Bundes und seines Parlaments sei, mehr als bisher auf die Lage der Kommunen, insbesondere ihre finanzielle Situation, die ja maßgeblich von Bundesmaßnahmen bestimmt werde, zu achten.

Die SPD-Fraktion führte abschließend aus, dass sich niemand den „Schleier des Nichtwissens“ vor Augen halten könne und werde. Nach nochmaligem genauen Studium des

Gerichtsurteils sei man zu der Auffassung gelangt, dass die „Interpretation der Interpretation“ schillernd sei. Juristisch bewege man sich auf sicherem Boden – dies stehe nach der Anhörung nunmehr fest –, wenn man sauber Haupt- und Nebenfolgen-Abwägungen treffe. Auch hinsichtlich der Frage, wie die im Maßstäbegesetz auf der einen und im Finanzausgleichsgesetz auf der anderen Seite zu regelnden Materien zeitlich und inhaltlich abzuschichten seien, besitze der Gesetzgeber einen weit gehenden Ermessensspielraum. Niemand müsse Angst vor einer möglichen zweiten Befassung des Gerichts haben. Alleiniger Maßstab einer evtl. „Zweitinterpretation“ bleibe die Verfassung.

B. Einzelvorschriften

Zur Begründung der einzelnen Vorschriften wird, soweit sie im Verlauf der Beratungen nicht geändert oder ergänzt worden sind, auf den Gesetzentwurf verwiesen. Hinsichtlich der Änderungen und Ergänzungen, die der Sonderausschuss beschlossen hat, wird auf die Ergebnisse der Beratungen (vgl. oben A. IV) und die Begründungen (vgl. unten B. I) verwiesen.

Die nicht angenommenen Anträge nebst Begründung werden ebenfalls dokumentiert (vgl. unten B. II). Im Übrigen fußt der Bericht auf den Protokollen des Ausschusses und allen Bundestagsdrucksachen, die seinen Beratungen zugrunde gelegen haben.

I. Einzelbegründung

Zu § 2 Abs. 1

Die Sätze 1 und 3 sind entbehrlich, da Satz 2 den Regelungsbereich des Finanzausgleichsgesetzes ausreichend darstellt.

Zu § 2 Abs. 2 Satz 1

Mit der Änderung wird eine schwer zu fassende Regelung gestrichen.

Zu § 2a

Die Änderung soll den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers des Finanzausgleichsgesetzes bei Regelungen zum Eigenbehalt erweitern.

Die bislang vorgesehenen Regelungen zum Eigenbehalt werden zusammengefasst und damit vereinfacht.

Zu § 3

Zwischen dem Bund und den Ländern bestehen weiterhin tief greifende Meinungsverschiedenheiten über die Anwendung des Deckungsquotenverfahrens und die Frage getrennter Regelkreise beim Familienleistungsausgleich. Das Nähere wird noch in der laufenden 14. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages gesetzlich geregelt (vgl. gemeinsame Entschließung von Bundestag und Bundesrat).

Zu § 7 Abs. 2 Satz 2

Diese Regelung ist entbehrlich.

Zu § 7 Abs. 2 Satz 3

Der Wegfall dieser Regelung ist eine Folgeänderung der jetzt in den Abschnitt 1 vorverlagerten Bestimmung über den Verbleib von Eigenbehalten.

Zu § 9 Abs. 2

Aus dieser Änderung folgt eine Einschränkung des Grundsatzes der vollen Einbeziehung der ausgleichserheblichen Einnahmen durch die Regelung des § 10 Abs. 4, die die Möglichkeit eines begrenzten pauschalen Abschlages von der kommunalen Finanzkraft vorsieht.

Zu § 10 Abs. 1 Satz 2

Mit der Änderung von einer Kann-Vorschrift in eine Ist-Vorschrift wird der Berücksichtigung struktureller Eigenarten vorrangig durch die Modifikation der Einwohnerzahl Rechnung getragen.

§ 10 Abs. 4 (neu)

Als begründete Ausnahme vom Grundsatz der vollen Einbeziehung aller Einnahmen in den Länderfinanzausgleich wird die Möglichkeit eines Abschlages von den ausgleichserheblichen kommunalen Einnahmen zur Berücksichtigung eines abstrakten Mehrbedarfs anerkannt. Die Bemessung eines solchen Abschlages darf keinesfalls den angemessenen Ausgleich gefährden oder aufheben (Artikel 107 Abs. 2 Satz 1 GG).

Zu § 11 Abs. 2

Der Wegfall dieser Regelung ist eine Folgeänderung der jetzt in den Abschnitt 1 vorverlagerten Bestimmung über den Verbleib von Eigenbehalten.

Zu § 11 Abs. 3

Für die Frage eines möglichen Maßstabswechsels besteht in diesem Gesetz kein Regelungsbedarf.

Zu § 12 Abs. 1 Satz 3

Der Einschub „grundsätzlich“ ist erforderlich, um auch vorübergehend ausgleichspflichtigen Ländern Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für Kosten politischer Führung gewähren zu können und ihnen damit Planungssicherheit zu verschaffen.

Zu § 13 Abs. 1 Satz 2

Mit dieser Änderung wird der Begriff der „Leistungsschwäche“ ausgeweitet, weil nunmehr Länder leistungsschwach sind, deren Finanzkraft lediglich „erkennbar“ (statt noch „deutlich“) unter der länderdurchschnittlichen Finanzkraft liegt.

Zu § 13 Abs. 3

Der Wegfall dieser Regelung ist eine Folgeänderung der jetzt in den Abschnitt 1 vorverlagerten Bestimmung über den Verbleib von Eigenbehalten.

Zu § 14 Abs. 1 Satz 2

Die Änderung erfolgt im Hinblick auf die jetzt in § 14 Abs. 6 eröffnete Möglichkeit der Vergabe von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für Kosten politischer Führung. Besondere Gründe der Berücksichtigung von Sonderlasten können sich demnach aus der Kleinheit eines Landes ergeben.

Zu § 14 Abs. 2

Aufgrund des ohnehin bestehenden Ausnahmecharakters eines möglichen Überschreitens der durchschnittlichen Finanzkraft durch die Gewährung von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen ist der Einschub „vorübergehend" entbehrlich.

Zu § 14 Abs. 4 Satz 4

§ 14 Abs. 4 Satz 4 ist zu streichen: Diese Regelung ist nach den maßgeblichen Urteilen des Bundesverfassungsgerichts nicht erforderlich.

Zu § 14 Abs. 5 Satz 1

Aufgrund der jetzt in § 10 Abs. 4 zugelassenen nicht vollständigen Einbeziehung der ausgleichserheblichen kommunalen Einnahmen in den Länderfinanzausgleich werden die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für die neuen Länder und Berlin befristet auch zum Ausgleich deren unterproportionaler kommunaler Finanzkraft gewährt.

Zu § 14 Abs. 6 (neu)

Mit dieser Ergänzung wird die Möglichkeit der Gewährung von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für Kosten politischer Führung geschaffen. Die Vergabe ist ausnahmsweise unbefristet.

II. Nicht angenommene Anträge

Änderungsanträge der Fraktion der CDU/CSU

Jeder einzelne Antrag wurde mit den Stimmen der Fraktionen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, F.D.P. und PDS abgelehnt.

1) *Konkretisierung der Einbeziehung der ausgleichserheblichen Einnahmen der Gemeinden in den Länderfinanzausgleich – zu § 9:*

   Abs. 2 wird wie folgt geändert:

   „Die ausgleichserheblichen Einnahmen der Länder nach Abs. 1 sind in voller Höhe zu berücksichtigen. Die ausgleichserheblichen Einnahmen der Gemeinden sind nach Maßgabe des § 10 zu berücksichtigen."

   Begründung

   Aus dieser Änderung folgt eine Konkretisierung der Einbeziehung der ausgleichserheblichen Einnahmen der Gemeinden durch die Regelung des § 10 Abs. 4, die die Möglichkeit eines begrenzten pauschalen Abschlages von der kommunalen Finanzkraft vorsieht.

2) *Konkretisierung der Einbeziehung der ausgleichserheblichen Einnahmen der Gemeinden in den Länderfinanzausgleich – zu § 10:*

   § 10 wird um folgenden Absatz 4 ergänzt:

   „Sofern eine umfassende Abbildung des kommunalen Finanzbedarfs nach Maßgabe der vorstehenden Absätze nicht möglich ist, muss dem insoweit nicht berücksichtigten abstrakten Mehrbedarf durch einen Abschlag von den nach § 9 ausgleichserheblichen Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände Rechnung getragen werden."

   Begründung

   Zur Konkretisierung der Einbeziehung der ausgleichserheblichen Einnahmen der Gemeinden wird durch diese Regelung die Möglichkeit eines begrenzten pauschalen Abschlages von der kommunalen Finanzkraft geschaffen. Die Bemessung eines solchen Abschlages darf keinesfalls den angemessenen Ausgleich gefährden oder aufheben (Artikel 107 Abs. 2 S. 1 GG).

   Anmerkung:

   Der Antragswortlaut ist identisch mit dem angenommenen Antrag zu § 10 Abs. 4. Der Antrag wurde abgelehnt wegen abweichender Begründung.

3) *Befristung von Sonderbedarfs-BEZ:*

   § 14 Abs. 3 Satz 1 wird wie folgt geändert:

   „Die Vergabe von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen ist im Regelfall zu befristen."

   Begründung

   Mit der Änderung von § 14 Abs. 3 Satz 1 soll dem Umstand Rechnung getragen werden, dass die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für die neuen Bundesländer zur Deckung von Sonderlasten aus dem bestehenden hohen infrastrukturellen Nahholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft über die Laufzeit des Finanzausgleichsgesetzes – neu – gewährt werden sollen.

4) *Geltungsdauer des Maßstäbegesetzes:*

   Nach § 16 wird § 17 neu eingefügt:

   „§ 17 Geltungsdauer –
   Dieses Gesetz tritt mit Ablauf des 31. Dezember 2019 außer Kraft".

   Begründung

   Regelung um die Geltungsdauer des Gesetzes festzulegen.

Änderungsanträge der Fraktion der PDS

Jeder einzelne Antrag wurde mit den Stimmen der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, und F.D.P. abgelehnt.

1) *Änderungen in § 1 – Grundsätze der Zielbestimmung und Maßstabsbildung*
   und in § 2 – Bindungswirkung der Maßstäbe

   § 1 Abs. 1 Satz 1 erhält folgende geänderte Fassung:

   „(1) Dieses Gesetz benennt Indikatoren zur Angleichung der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet als Hauptziel des Finanzausgleichs zwischen den Ländern

und dem Bund und zwischen den Ländern nach Artikel 106 Abs. 3 Satz 4 Ziffer 2 des Grundgesetzes und Maßstäbe für die Festsetzung der Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer (vertikale Umsatzsteuerverteilung) nach Artikel 106 Abs. 3 Satz 4 und Abs. 4 Satz 1 des Grundgesetzes, für die Vergabe von Ergänzungsanteilen der Länder an der Umsatzsteuer (horizontale Umsatzsteuerverteilung) nach Artikel 107 Abs. 1 Satz 4, 2. Halbsatz des Grundgesetzes, für die Voraussetzungen und die Höhe der Ausgleichsansprüche und Ausgleichsverbindlichkeiten (Länderfinanzausgleich) nach Artikel 107 Abs. 2 Satz 1 und 2 des Grundgesetzes sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen nach Artikel 107 Abs. 2 Satz 3 des Grundgesetzes".

§ 1 Abs. 2 Satz 3 erhält folgende geänderte Fassung:

„Sie gewährleistet auch haushaltswirtschaftliche Planbarkeit und Voraussehbarkeit der gesamtwirtschaftlichen und finanzwirtschaftlichen Grundlagen sowie Transparenz der Mittelverteilung im Gesamtstaat".

§ 2 Abs. 2 erhält folgende geänderte Fassung:

„Das Finanzausgleichsgesetz hat den gesamtwirtschaftlichen und finanzwirtschaftlichen Verhältnissen Rechnung zu tragen und finanzwissenschaftliche Erkenntnisse einzubeziehen. Möglichkeiten der Anpassung an gesamtwirtschaftliche und finanzwirtschaftliche Veränderungen sind sicherzustellen. Die Regelungen müssen den Erfordernissen der Normenklarheit und Normenverständlichkeit genügen".

Begründung

Das Grundgesetz orientiert bei der Abstimmung der Deckungsbedürfnisse des Bundes und der Länder u. a. darauf, die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet zu wahren. Die PDS-Fraktion hält die Angleichung der Lebensverhältnisse für eine wesentliche qualitative Anforderung an den bundesstaatlichen Finanzausgleich und tritt deshalb dafür ein, dem Maßstäbegesetz diesen Grundsatz voranzustellen und als Grundlage für qualitative Indikatoren des Finanzausgleichs den gesamtwirtschaftlichen Aspekt zu ergänzen.

2) *Einfügung eines neuen Abschnitts 2 – Struktur des Finanzausgleichs*

„§ 3 – Die zwei Phasen des Finanzausgleichs

Der Finanzausgleich hat in zwei Phasen zu erfolgen. In einer ersten Phase wird die Finanzkraft der Länder in drei Stufen angeglichen und in der zweiten Phase erfolgt die Angleichung der Lebensverhältnisse in den Bundesländern (Artikel 106 Abs. 3 Satz 4 Ziffer 2 GG) durch Bundesergänzungszuweisungen.

§ 4 – Finanzkraftausgleich

Der Finanzkraftausgleich in der ersten Phase ist in den folgenden Stufen zu erreichen: Der vertikalen Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern, der Vergabe von Ergänzungsanteilen der Länder an der Umsatzsteuer und dem horizontalen Finanzausgleich unter den Ländern. Der Ausgleichsgrad ist im Finanzausgleichsgesetz zu regeln.

§ 5 – Angleichung der Lebensverhältnisse durch Bundesergänzungszuweisungen

In einer zweiten Phase des Finanzausgleichs sind durch die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen Sonderbedarfe zu berücksichtigen. Sie dienen der Angleichung unterschiedlicher Lebensverhältnisse im Bundesgebiet. Einzelheiten sind im Finanzausgleichsgesetz zu regeln."

Begründung

Das Bundesverfassungsgericht stellt in den Leitsätzen zu seinem Urteil vom 11. November 1999 bzgl. des bundesstaatlichen Finanzausgleichs klar, dass haushaltswirtschaftliche Planbarkeit und Voraussehbarkeit der finanzwirtschaftlichen Grundlagen zu gewährleisten sowie die Mittelverteilung transparent zu gestalten sind. Auf den horizontalen Finanzausgleich bezogen stellt das Gericht fest, dass „der annähernde, nicht gleichstellende Finanzausgleich die Abstände zwischen allen 16 – ausgleichspflichtigen wie ausgleichsberechtigten – Ländern verringern, nicht aber aufheben oder gar ins Gegenteil verkehren darf." Eine Solidarität unter den Bundesstaaten habe die Unterschiede zu mindern aber nicht einzuebnen. An anderer Stelle unterstreichen die Karlsruher Richter, die Verantwortung des Bundes, „leistungsschwachen Ländern Zuweisungen zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs zu gewähren." Dabei sei der Begriff der Leistungsschwäche – anders als der Begriff der Finanzkraft – nicht als bloßer Aufkommensvergleich aufzufassen. der Ausgleich von Sonderlasten durch Bundesergänzungszuweisungen dürfe den entsprechenden Ländern eine überdurchschnittliche Finanzkraft verschaffen, wenn und solange außergewöhnliche Gegebenheiten vorliegen. Dieser Intention des Bundesverfassungsgerichtes wird der Gesetzentwurf der Bundesregierung nur ungenügend gerecht. Ihr folgend und im Interesse größerer Transparenz und Vereinfachung des Finanzkraftausgleichs in seinen ersten drei Stufen schlägt die PDS-Fraktion vor, die drei Stufen des Finanzausgleichs zu einer ersten Phase zusammenzufassen. Um den Finanzausgleich weniger kompliziert und transparenter zu gestalten, ist in dieser ersten Phase nur die unterschiedliche Finanzkraft der Länder anzugleichen; Sonderbedarfe hingegen sind nicht zu berücksichtigen. Dies betrifft beispielsweise den Ausgleich für Hafenlasten, die Berücksichtigung einer unterschiedlichen Gemeindestruktur oder die „Einwohnerveredlung" für Stadtstaaten. Sämtliche begründbare Sonderbedarfe sind in einer zweiten Phase durch Bundesergänzungszuweisungen auszugleichen.

3) *Änderungen in § 8 – Berücksichtigung einer mehrjährigen Finanzplanung, Vermeidung einer Überbelastung der Steuerpflichtigen, Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet (ehemals § 5)*

Die Überschrift erhält folgende geänderte Fassung:

„Berücksichtigung einer mehrjährigen Finanzplanung, Vermeidung einer Überbelastung der Steuerpflichtigen, Annäherung der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet"

§ 8 Abs. 1 Satz 2 erhält folgende geänderte Fassung:

„Damit sichergestellt wird, dass die Bestimmung der notwendigen Ausgaben unter Berücksichtigung einer mehrjährigen Finanzplanung erfolgt, sind der Bund und die Länder einschließlich ihrer Gemeinden und Gemeindeverbände verpflichtet, bei der Ermittlung des Umfangs der Ausgaben die koordinierten Eckdaten zu Grunde zu legen.“

§ 8 Abs. 2 erhält folgende geänderte Fassung:

„Der Finanzplanungsrat berücksichtigt bei der Herausarbeitung einer Grenze des Finanzierbaren für die Haushalts- und Finanzpläne im Sinne des § 51 des Haushaltsgrundsätzegesetzes, dass eine Überlastung der Steuerpflichtigen vermieden und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet erreicht wird.“

§ 8 Abs. 3 erhält folgende geänderte Fassung:

„Die Empfehlungen des Finanzplanungsrates sollen insbesondere sicherstellen, dass durch eine gemeinsam anerkannte Ausgabenlinie der Ausgleich der öffentlichen Haushalte befördert wird.“

Begründung

§ 8 Abs. 1 Satz 2

Im Gesetzentwurf der Bundesregierung wird dem Finanzplanungsrat auferlegt, sich lediglich an den koordinierten Eckdaten einer mehrjährigen Finanzplanung zu orientieren. Die PDS-Fraktion möchte dieser Aufforderung der Karlsruher Richter mehr Verbindlichkeit verleihen.

§ 8 Abs. 2

Das Beratungsverfahren im Finanzplanungsrat führt in der Regel zu gemeinsam anerkannten Ergebnissen, die eine gewisse politische Verbindlichkeit haben und den Empfehlungscharakter übersteigen. Das ist in diesem Falle auch notwendig und dem soll durch die Umformulierung im ersten Teil des Satzes Rechnung getragen werden. Im letzten Teil des Satzes ist das Wort „gewahrt“ durch „erreicht“ zu ersetzen, weil die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet eben noch nicht hergestellt ist, sondern durch den Finanzausgleich erst erreicht werden soll.

§ 8 Abs. 3

Wenn als besondere Aufgabe des Finanzplanungsrates die Einhaltung der Bestimmungen des Maastrichtvertrages und des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes hervorgehoben wird, ist das als Zielstellung für die Haushaltskonsolidierung zu einseitig. Die Umformulierung ändert nicht das Ziel, erweitert aber das Spektrum der Möglichkeiten, um es zu erreichen.

4) *Änderung in § 9 (1) – Voraussetzungen der Neufestsetzung – (ehemals § 6)*

In § 9 Abs. 1 wird folgender Satz angefügt:

„Die erste Überprüfung hat im Jahr 2004 zu erfolgen und soll mit dem Finanzausgleichsgesetz 2005 wirksam werden.“

Begründung

Das Verhältnis der Deckungsquoten von Bund und Ländern hat sich in den letzten Jahren stark zu Ungunsten der Länder verschoben. Die Hauptursache sehen wir in der Verabschiedung immer neuer Bundesgesetze mit finanziellen Auswirkungen auf die Länder und Kommunen, für deren Umsetzung in der Regel nicht genügend finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt werden. Die Bundesregierung sollte deshalb per Gesetz gezwungen werden, sich vor Inkrafttreten des neuen Finanzausgleichs im Jahre 2005 einer solchen Überprüfung stellen.

5) *Änderung in § 13 – Vergleichbarkeit der Finanzkraft und Berücksichtigung des kommunalen Finanzbedarfs (ehemals § 10)*

§ 13 (ehemals § 10) erhält folgende geänderte Fassung:

„§ 13 Vergleichbarkeit der Finanzkraft

Um die Finanzkraft der Länder vergleichbar zu machen, ist als abstraktes Bedarfskriterium die jeweilige Einwohnerzahl eines Landes zugrunde zu legen. Alle begründeten Sonderbedarfe finden in den Bundesergänzungszuweisungen Berücksichtigung.“

Begründung

Wie zu Abschnitt 2 ausführlich begründet, schlägt die PDS-Fraktion eine Entlastung des Finanzkraftausgleichs um alle die Sonderbedarfe vor, von denen einige in den Absätzen 1 bis 3 dieses Paragraphen aufgeführt sind (den Ausgleich für Hafenlasten, die Berücksichtigung einer unterschiedlichen Gemeindestruktur oder die „Einwohnerveredlung“ für Stadtstaaten.) Sie sind aus diesem Grunde an dieser Stelle zu streichen und werden als begründete Mehrbedarfe im § 15 berücksichtigt.

6) *Änderung in Abschnitt 6 – Funktion der Bundesergänzungszuweisungen (ehemals Abschnitt 5)*

§ 15 (ehemals § 12) erhält folgende geänderte Fassung:

„§ 15 – Funktion der Bundesergänzungszuweisungen

Bundesergänzungszuweisungen dienen der Angleichung der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet. Sie werden vom Bund für Sonderbedarfe gewährt, die sich aus Unterschieden im Beschäftigungsniveau, aus Rückständen in der Infrastruktur, aus Defiziten in der Entwicklung einer selbsttragenden Wirtschaft und aus Strukturbesonderheiten ergeben. Strukturbesonderheiten können langfristige wirtschaftliche Strukturumbrüche, besondere Eigenarten der Gemeindestruktur oder eine weit unterdurchschnittliche kommunale Finanzausstattung, erhebliche Überschreitungen (Stadtstaaten) und Unterschreitungen (dünn besiedelte Flächenländer) der Einwohnerkonzentration, zusätzliche Belastungen durch die Unterhaltung von Seehäfen u. a. geltend gemacht werden. Die Mittel aus dem Solidarpakt II für die neuen Bundesländer sind hier einzuordnen.“

Der ehemalige § 13 wird gestrichen.

§ 16 (ehemals § 14) erhält folgende geänderte Fassung:

„§ 16
Begründung von Sonderbedarf

(1) Die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen setzt voraus, dass die Sonderlasten benannt und begründet werden. Nur außergewöhnliche Gegebenheiten können eine Berücksichtigung von Sonderlasten begründen. Bundesergänzungszuweisungen dienen nicht dazu, aktuelle Vorhaben zu finanzieren oder finanziellen Schwächen abzuhelfen, die eine unmittelbare und voraussehbare Folge von politischen Entscheidungen eines Landes bilden. Auch kurzfristige Finanzschwächen können Bundesergänzungszuweisungen nicht rechtfertigen. Die benannten und begründeten Sonderlasten müssen bei allen Ländern berücksichtigt werden, bei denen sie vorliegen.

(2) Die Vergabe von Bundesergänzungszuweisungen ist zu befristen. Die Voraussetzungen für die Vergabe von Bundesergänzungszuweisungen sind in angemessenen Zeiträumen zu überprüfen.

(3) Soweit Bundesergänzungszuweisungen als ein Instrument zur Sanierung des Haushalts eines Landes aufgrund einer extremen Haushaltsnotlage in Betracht kommen, setzt ihre Gewährung angesichts der nur in Ausnahmefällen gegebenen Hilfeleistungspflicht der bundesstaatlichen Gemeinschaft zusätzlich voraus, dass das entsprechende Land ausreichend Eigenanstrengungen unternommen hat, um eine drohende Haushaltsnotlage abzuwenden oder sich aus ihr zu befreien. Es dürfen keine ausgabenseitigen Sonderbedarfe als Ursache für eine Haushaltsnotsituation geltend gemacht werden, die bereits im Wege anderer Hilfen abgegolten worden sind. Hilfen zur Haushaltssanierung sind mit strengen Auflagen und einem verbindlichen Sanierungsprogramm zu verknüpfen.“

Begründung

Die umfangreichen Änderungen in diesem Absatz ergeben sich aus einer anderen Grundauffassung zu den Bundesergänzungszuweisungen. Es wird nicht mehr zwischen allgemeinen – und Sonderbedarfs-BEZ unterschieden und die Funktion der Bundesergänzungszuweisungen wird um Aufgabenbereiche erweitert, die bisher dem Finanzkraftausgleich zugerechnet wurden. Sicher wird damit die Belastung des Bundes größer, was bei der Überprüfung der Umsatzsteuerverteilung zu berücksichtigen ist.

In § 15 sind wesentliche qualitative Indikatoren für die Erreichung des Hauptzieles des Finanzausgleichs – die Annäherung der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet – genannt, das durch den bisherigen Finanzausgleich nur unzureichend erreicht wurde. Die Aufzählung ist sicher nicht vollständig und kann erweitert werden. Es sind einige Widersprüche beseitigt, wie die Letztmaligkeit von „Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen“ zur Deckung von Sonderlasten aus bestehendem starken infrastrukturellen Nachholbedarf (ehemaliger § 13 Abs. 5), die per Dekret verordnete Degression im Solidarpakt II (ehemaliger § 14 Abs. 3) oder eben die einseitig quantitative Betrachtung des Finanzausgleichs.

Berlin, den 2. Juli 2001

Horst Schild
Berichterstatter

Heinz Seiffert
Berichterstatter

Oswald Metzger
Berichterstatter

Gisela Frick
Berichterstatterin

Dr. Barbara Höll
Berichterstatterin



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333